

regiones con la política de la CE hacia los países mediterráneos no comunitarios, hacen que comience entonces a aceptarse la necesidad de llevar a cabo una política diferenciada en el territorio comunitario, por relación a las regiones mediterráneas de la CE ( 151 ) ( la PRC era ya en si misma una política diferenciada por relación al conjunto de normas de los Tratados sobre el territorio comunitario ), que eran, con mucho, comparativamente y a escala comunitaria, las más desfavorecidas. Surgen entonces, sobre todo a través del Parlamento Europeo, voces que exigen la puesta en marcha de un "Plan Marshal" para el Mediterráneo, el surgimiento de una política mediterránea para los países ribereños miembros de

---

(151).- Es lo que L. BERROCAL denomina una "discriminación positiva", en " The Integrated Mediterranean Programmes : A Chance for Southern Europe ? ", The New Federalist, nº 2, 1985, páginas 8 - 10, en concreto, pág. 9 .

la Comunidad Europea ( 152 ) . Todas aquellas ideas y proyectos se van diluyendo con el tiempo hasta configurar

---

(152).- Explicita en los Informes del Parlamento Europeo Hopper ( Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur le rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai 1980, de 4 de junio de 1982, PE Document 1-307/82 ), Faure (Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur la contribution du développement rural au rétablissement des équilibres régionaux dans la Communauté, de 16 de noviembre, 1981, PE Document 1-648/81 ), y , muy especialmente, en el Informe Pöttering ( Report drawn up on behalf of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on a 'Mediterranean plan' for the benefit of Mediterranean countries belonging to the European Community and the applicant countries Portugal and Spain on the basis of a Council regulation, de 25 de Noviembre de 1981, PE Document 1-736/81 ). Pasaremos seguidamente a exponer las líneas básicas del contenido Pöttering, por considerarlo el más explícito en relación al tema que nos ocupa. El informe parte de la idea previa del acceso conjunto de los tres países sureños candidatos (Grecia, Portugal y España), y

la actual forma de los PIM, muy alejados de las ideas

---

del impacto que esta adhesión causará en la Comunidad. En este sentido, se teme que efectivamente la ampliación divida a la C.E. en dos zonas, económica y socialmente diferentes, con una dicotomía similar a la existente a nivel mundial en un plano norte - sur. Para ello sugiere la creación de un 'Plan Mediterráneo' que se proyecte hacia España, Portugal, Italia (Mezzogiorno, comprendido Lazio), Grecia (excepto Atenas y Salónica), y Francia (Córcega, Languedoc, Aquitania y Midi- Pyrénées). Este Plan Mediterráneo enfocaría principalmente las siguientes áreas de actividad: creación de empleo permanente, reforma estructural de la agricultura, formación profesional y reciclaje de los trabajadores, mejora de la eficacia del sector administrativo. Sin menoscabo, de que siga operando en estas zonas el FEDER, se presenta como necesario la creación de un 'Fondo Mediterráneo' (dependiente del BEI, y cuyos recursos procederían del presupuesto comunitario y de préstamos del mercado internacional de capitales), y el establecimiento de una 'Compañía Europea de Desarrollo' (encargada de aportar el know-how de asesoramiento y experiencia). En opinión del Comité de Política Regional del PE, por lo menos se tardará una generación en resolver los problemas de las regiones mediterráneas menos desarrolladas, por lo que el Plan Mediterráneo habría de tener, siempre según el Informe, una duración inicial de 30 años. Estas propuestas del Informe Pottering fueron objeto de una Resolución del P.E. (Resolution on a

originales. El conjunto de los factores político-económicos decidiría a la postre reducir el alcance de las intervenciones y del territorio afectado, con unos objetivos bien distintos ( 153 ).

---

'Mediterranean Plan' for the benefit of Mediterranean countries belonging to the European Community and the applicant countries Portugal and Spain on the basis of a Council Regulation, Official Journal of the European Communities , C 66 de 15. 3. 1982, pp. 26 - 28 ), donde se aceptan todas las propuestas del Informa, incluyendo además un significativo párrafo al respecto de la Política Mediterránea de la CE , cuando : " 8. Calls on the Commission to ensure that traditional trade with third countries in the Mediterranean area -which are important for all concerned- are not adversely affected in the long term by Community enlargement " (pág. 28).

(153).- Reconociendo la sustancial diferencia entre las propuestas iniciales y los PIM, vid. BLASCO JAUREGUI, "Los Programas Mediterráneos Integrados..." cit., pág. 115 ; en este sentido, J.-F. DREVET entiende que los PIM serían "l'émergence tardive d'une politique zonale", cuando se pregunta "La CEE peut-elle se doter d'une politique méditerranéenne intracommunautaire ?", en op. cit., pp. 87 - 88 .

B.- La tercera ampliación de la CE.

Podemos afirmar que es éste el factor de precipita el proceso y lo configura en una dirección determinada.

Efectivamente, estimamos que sin este factor los PIM hubieran sido -de haber efectivamente surgido al cabo- un producto radicalmente diferente. El nexo causal entre tercera ampliación de la CE y adopción de los PIM fué expreso en documentos y declaraciones institucionales ( 154 ) y está expresamente reflejada en el mismo Reglamento ( 155 ). Grecia llevó más lejos esta conexión al vetar la futura ampliación comunitaria a los dos países ibéricos hasta tanto los PIM no fuesen aprobados por el Consejo Europeo ( 156 )

---

(154).- Ver, infra, a este respecto, nuestro apartado, "Principales caracteres de los PIM".

(155).- Cfr. Ibidem.

Una vez pues que la baza política de la futura adhesión a las Comunidades de España y Portugal entra en juego, los PIM pasan a configurarse de esta manera como un

---

(153).- "Cette proposition ( la inicial de los PIM ) n'a rencontré qu'un faible écho chez la plupart des Etats membres (...) La Grèce en est toutefois demeurée l'avocat le plus ferme, liant systématiquement son accord sur la plupart des grandes questions, y compris et surtout l'élargissement, à l'adoption de la proposition de règlement sur les Programmes Intégrés Méditerranéens ", Patrick DIBOUT, loc. cit., pág 68. Podemos encontrar en las sucesivas reuniones del Consejo Europeo que trataron el tema de la tercera ampliación muestras de la actitud griega : "La delegación griega sólo acepta la ampliación si la Comunidad adopta una posición satisfactoria sobre los Programas mediterraneos integrados", Declaración realizada por el primer ministro griego con motivo del Consejo Europeo de Dublin de 4 de diciembre de 1984, Anejo II a las Conclusiones de la Presidencia, ( Boletín de las CC. EE. 1984 - 12, punto 1.2.16. ) ( para una análisis de las diferentes posiciones estatales en torno a los PIM en su fase de negociación, vid. J. F., DREVET, op. cit., en especial, pp. 70 - 71 ) ; los temas de ampliación y de los PIM habían estado muy vinculados en anteriores reuniones del Consejo Europeo (cf. Consejo Europeo de Bruselas, 19 - 20 Marzo de 1984, Boletín de las CC. EE., 1984-3, p. 1.1.1, y Consejo Europeo de Fontainebleau, 25 y 26 de Junio, 1984, Boletín de las CC. EE., 1984 - 6, p.

factor político de compensación a aquellos países que se iban a ver más directamente involucrados en la competencia con las producciones de los países ibéricos ( 157 ) ( competencia que previsiblemente iba a conllevar una serie de desventajas en bastantes sectores económicos , algunos de ellos , vitales para estos países ; en el caso

---

1.1.4 a 1.1.7 , y 1.1.9. (2) ) ; prueba de ello es que ambos temas fueron políticamente aprobados de forma definitiva en el Consejo Europeo de Bruselas de 29 - 30 de Marzo de 1985 ( Boletín de las CC.EE. , 1985 - 3, puntos 1.2.2 y 1.2.8 ).

(157 ).- Compensación que acaba siendo reflejada expresamente en el Reglamento ( vid. infra, "Principales caracteres de los PIM" ). Pensamos que el factor de compensación es políticamente insoslayable en la vida de la Comunidad. Así, si mantenemos que los PIM podrían constituirse como un elemento de compensación (a los países más directamente afectados por esta ampliación) ante el hecho de la tercera ampliación, analógicamente podemos mantener que el nuevo Título V del TCEE relativo a la Cohesión Económica y Social es asimismo un factor de compensación ante la posibilidad de la consecución del mercado interior para 1992 . Sería en definitiva para ambos casos , la aplicación concreta del principio de solidaridad comunitaria.

griego, además, la compensación era doble, ya que se aprovechaba la ampliación para solventar el problema del "memorandum" que ese país presentara, en relación a las compensaciones financieras tras su integración en la C.E. ) . Se aleja con el factor ampliación, pues, cualquier primer esbozo que existiera de configurar los PIM como el pilar de una nueva política comunitaria diferenciada, con carácter general y permanente, hacia los países mediterráneos de la CE.

Hay otra serie de factores políticos de otro orden, como serían los de ver en los PIM un instrumento eficaz para replicar a las voces contrarias a la futura ampliación comunitaria ( agricultores franceses, italianos, etc. en defensa de sus particulares intereses ), por virtud de las mismas compensaciones que conllevarían los PIM en los tres Estados comunitarios más directamente afectados por la ampliación comunitaria ( 158 ).

---

(158).- No hay que olvidar que el futuro impacto regional



En cualquier caso pensamos que la ampliación ibérica jugó un papel decisivo : a) en la delimitación de las regiones beneficiadas por los PIM ; b) en la determinación de los objetivos de la acción ; c) en la duración de la acción ; d) en la decisión misma de adoptar el reglamento PIM .

---

negativo para la CE de la adhesión ibérica estaba bastante presente en la época ( al respecto, J.F DREVET, op. cit., pp. 108 - 109 ; W. MOLLE - H. VAN HASELEN, " Desigualdades regionales y áreas desasistidas en una CE de 12 miembros", en Revista de Estudios Regionales, nº 6, pp. 153 - 198 ; J. VAN GINDERACHTER, "Les problèmes régionaux de la Communauté élargie", en R. M. C., nº 310, 1987, pp. 550 - 555 ), por lo que no cabe descartar la inclusión de este elemento en la compensación global que representaban los PIM ( especialmente para Francia ).

C. - La coordinación de Fondos estructurales.

La idea de actuación integrada

El primer informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad pone de relieve que la tendencia diferenciadora entre los niveles de prosperidad y desarrollo entre las distintas regiones de la CE no hace sino acentuarse ; este hecho, como ya antes tuvimos ocasión de explicar, no era sino la consecuencia lógica del funcionamiento del proceso de integración. Por otra parte, los esfuerzos correctores en varios frentes que la CE había establecido ( globalmente con una muy escasa previsión de la acentuación de los desequilibrios como consecuencia del funcionamiento del mismo fenómeno de la integración ), con o sin base en los Tratados fundacionales ( BEI, FEDER, etc.) se demuestran no sólo insuficientes, sino con un funcionamiento defectuoso, aquejado de múltiples errores . Este es especialmente el caso del FEDER, al ser el instrumento financiero comunitario establecido expresamente para este fin ( 159 ).

Y es que a comienzos de la década de los ochenta, comienzan a cuajar en la C.E. aquellas críticas que ya la doctrina había ido efectuando con anterioridad y posterioridad a la creación del FEDER .

El FEDER, en este sentido, intentará corregir las líneas principales de su sistema de intervención mediante la introducción de algunos elementos nuevos (coordinación, análisis del impacto regional, intervención programada, actuación independiente del control estatal, informe periódico sobre la evolución regional) (1979) .

Por otra parte, era evidente que el conjunto de acciones comunitarias de finalidad regional necesitaba de una coordinación de sus intervenciones para lograr una mayor

---

(159).- La doctrina anglosajona ha sido quizás la más clara en la exposición de los defectos de funcionamiento del Fondo Regional Europeo, cf. especialmente, ARMSTRONG loc. cit., J. MAWSON - M. RUIS MARTINS loc. cit., Ross B. TALBOT, op. cit..

eficacia global en los resultados ( 160 ). En este mismo sentido, era cada vez más necesario reconsiderar las consecuencias regionales negativas de otras políticas, como era muy especialmente el caso de la PAC ( 161 ).

La idea de actuación integrada surge también a finales de la década de los setenta ( 162 ). Esta modalidad de acción exige una coordinación de los Fondos estructurales y de los otros instrumentos financieros intervinientes en la acción (conjuntamente con las iniciativas de carácter público o privado ). Sin embargo, a pesar de su estrecha concatenación, son dos ideas diferentes : la acción integrada requiere siempre una coordinación de los fondos estructurales , pero ésta coordinación no implica necesariamente que nos hallemos ante una acción integrada, al requerirse solamente la convergencia o coordinación de las iniciativas comunitarias.

La necesidad de una mayor eficacia hace que comience entonces a surgir la idea de reformar el funcionamiento de los diversos fondos , deseo que eclosiona con ocasión del mandato del Consejo a la Comisión de 30 de Mayo de 1980. Este mandato tuvo su raíz última en los problemas que

ocasionaba en el funcionamiento de la C.E. (sobre todo en plano presupuestario) el conjunto de las exigencias británicas ( 163 ).

---

(160).- Patrick DIBOUT explica de la siguiente manera el hecho : " La multiplicité et le développement de ces instruments structurels ne pouvaient manquer de poser, à terme, la question de leur volume et de leur coordination dans un souci d'efficacité maximale, particulièrement dans les zones les plus défavorisées", en loc. cit., página 65. En general, sobre la Coordinación de Fondos estructurales, V. HRISCH, "Les Fonds structurels, gages d'une nouvelle solidarité", en R. M. C., nº 309, 1987, pp. 435-436 ; Jaime GARCIA-LOMBARDERO, "Instrumentos estructurales de la CEE : su coordinación y perspectivas para el futuro ", en Revista de Estudios Regionales, nº 19, 1987, pp. 15 - 20 ; P. DIBOUT, "La coordination des interventions structurels - aspects procéduraux et institutionnels", en el libro de Jean RAUX (Ed.) Politique Agricole Commune et construction Communautaire, Economica, Paris, 1984, pp. 411 - 417 .

(161).- Sobre las relaciones entre PRC y PAC, que en líneas generales implican la paradoja de que la PAC beneficia principalmente a las regiones más favorecidas de la CE, puede verse : Francis SNYDER, Droit de la Politique Agricole Commune, Economica, Paris, 1987, pp. 184 - 188 ; P. RAINELLI, "Politique agricole commune et Politique

Para conseguir pues el ideal de aprovechamiento de los esfuerzos emprendidos y así obtener un mayor grado de eficacia, surge entonces el método de la actuación integrada, idea que expone la necesidad de coordinar los

---

régionale", en el libro de Jean RAUX (Ed.) Politique Agricole Commune et construction Communautaire cit., pp. 129 - 144 ; en este mismo libro, Jean DEBESNET, "Politique agricole Commune et aménagement de l'espace régional", pp. 187 - 191 ; J.-C. GAUTRON, "PAC et système communautaire : aspects institutionnels et fonctionnels", pp. 377- 393, en especial pp. 381 - 382 ; M. TRACY, "L'agriculture et le développement régional", en R. M. C. nº 255, 1982, pp. 120 - 126 ; Comisión de las CC.EE., "Study on the Regional impact of the Common Agricultural Policy", Studies, Regional Policy Series, n. 21, 1981.

(162).- Ver, infra, nuestro apartado, "Las operaciones integradas".

(163).- Sobre la cuestión británica, puede verse, M. BILWATER, "Le budget communautaire : une perspective britannique", en R. M. C., nº 230, 1979, pp. 431 - 434 .

esfuerzos que se inicien por la CE y por los Estados de forma programada. El embrión de esta idea queda expresamente enunciada en el Informe de la Comisión en respuesta al mandato de 30 de Mayo del Consejo ( 164 ) y

---

(164).- Report from the Commission of the European Communities to the Council pursuant to the mandate of 30 May 1980, COM (81) 300 Final, de 24 de junio de 1981, en Bulletin of the European Communities, Supplement 1/81.

Como hemos señalado, el origen de este Mandato lo constituye la cuestión de la contribución del Reino Unido al presupuesto de la CE. Al tratar este tema, el Consejo de 30 de Mayo de 1980 estableció que :

7. Pour 1982, la Communauté s'engage à résoudre le problème par des modifications structurelles (mandat confié à la Commission, à remplir avant la fin du mois de juin 1981 : l'examen portera sur le développement des politiques communautaires sans mettre en question ni la responsabilité financière commune pour ces politiques qui sont financées par des ressources propres à la Communauté, ni les principes de base de la politique agricole commune. En tenant compte des situations et intérêts de tous les états membres, cet examen aura pour but d'éviter que des situations inacceptables se présentent de nouveau pour quelconque d'entre eux). Si cet objectif n'est pas atteint, la Commission présentera des propositions s'inspirant de la solution retenue pour 1980 - 1981 et le Conseil décidera (will act) en conséquence."

comienza a plasmarse experimentalmente en una serie de

---

( Journal Officiel des Communautés Européennes, Nº C 158, de 27. 6. 1980, Conclusions du Conseil du 30 mai 1980 concernant la contribution britannique au financement du budget communautaire, pp. 1-2 ).

Del Informe que en ejecución de este mandato elaboró la Comisión, podemos extraer las siguientes ideas, en referencia a los Fondos estructurales, en especial el Fondo Regional : " There is a considerable room for improvement in their efficiency. This need can be met by concentrating efforts on the areas of gravest difficulty, by combining the targets and interventions of the various Community instruments, and finally by coordinating them with national measures to ensure that Community aids are additional to national ones (...) The reduction of regional imbalances remains a priority Community objective. Responsibility in this field lying largely with national and local authorities, the Community has to base its actions on a wide range of instruments not exclusively of a financial nature. The coordination of national regional policies and regional aid systems with the intervention of the Community's Regional Fund are particularly important, as is the significance attached to regional impact in the definition of other Community policies (...) As far as the Regional Fund itself is concerned, the Commission believes that major changes should be made to enhance the effectiveness of its interventions and increase its impact " (puntos 32 a 36 )



acciones que, como posteriormente tendremos ocasión de examinar, constituyen las sucesivas operaciones integradas llevadas a cabo por la CE a partir de 1979 . Estas ideas quedan definitivamente consagradas en las propuestas de la Comisión para incrementar la eficacia de los Fondos estructurales ( 165 ). Por lo demás, la idea de coordinación de Fondos estructurales y de acción integrada recibe impulsos políticos desde su misma concepción, por parte de la doctrina , y del Parlamento Europeo .

Nuestra tesis en este sentido consistirá precisamente en la idea de que el definitivo reconocimiento de la necesidad

---

(165).- Consecuencia de la solicitud que efectuó a la Comisión el Consejo Europeo de Stuttgart (17 - 19 de junio de 1983), en el sentido siguiente :

*"El 1 de Agosto de 1983, la Comisión presentará un informe acompañado de proposiciones con el fin de aumentar la eficacia de los Fondos estructurales de la Comunidad ( Fondo regional, Fondo social y Sección « Orientación » del FEOGA ). Ese informe se concentrará sobre una coordinación más coherente de las políticas, para evitar las colisiones en las acciones y en los gastos, y para llegar a una más grande disciplina presupuestaria.*

de una actuación coordinada de los Fondos estructurales se acompaña con un gran ensayo del enfoque integrado a escala

---

*En base a ese informe, las políticas en cuestión serán revisadas y se fijarán prioridades en función de la urgencia e importancia"*

( Declaración del Consejo Europeo de Stuttgart, Boletín de las CC. EE., 1983 - 6, punto 1.5.5 )

Estas propuestas se vieron reflejadas en COM (83) 501 final, Comunicación de la Comisión al Consejo de 28 de julio de 1983, Rapport et Propositions sur les Moyens d'accroître l'efficacité des Fonds structurels de la Communauté, en Boletín de las CC. EE. Suplemento 3/83. De esta Comunicación subrayaremos algunas ideas .

El Informe parte de la constatación de que " La persistance des déséquilibres structurels de la Communauté, le vieillissement du tissu industriel, l'évolution dans le domaine agricole, le développement des politiques communautaires rendent plus que jamais nécessaire l'action

mediterránea, mediante la iniciativa PIM.

---

structurelle de la Communauté, par le biais de ses fonds" . El análisis de la eficacia de la acción estructural lo entiende la Comisión en dos niveles : el primero de ellos haría referencia a la eficacia "propiamente comunitaria" de los Fondos estructurales (el valor añadido que la acción comunitaria aporta a las acciones nacionales para la realización de objetivos definidos por la Comunidad ), y un segundo nivel que ya iría centrado en la eficacia en la gestión de los Fondos (comprendida la que pueda resultar de la estrecha coordinación entre los mismos ). La Comisión prestará un mayor interés al primer nivel de los referidos, ya que aquí las lagunas son superiores, y no pueden ser cubiertas sin una modificación sustancial del marco existente ; en cuanto al segundo nivel de eficacia, la Comisión se encontrará abierta a todas las mejoras susceptibles de ser realizadas , bien entendido que los mismos mecanismos de gestión limitan la eficacia, al ser en gran parte automático el sistema de ayudas a los Estados, tras las solicitudes que ellos mismos establecen y controlan.

En relación al primer nivel de eficacia, la Comunicación de la Comisión establece una serie de principios que habrán de regir la actividad de los Fondos : ser, antes que canales de redistribución financiera, instrumentos de

En apoyo de esta tesis tendríamos las mismas

---

desarrollo y de ajuste estructural; intervenir al servicio de objetivos definidos por la misma Comunidad ; eliminación del automatismo en la intervención comunitaria. Las condiciones generales de la eficacia comunitaria serían para la Comisión las siguientes : la condicionalidad de la intervención comunitaria ( eliminando las ayudas a proyectos puntuales e interviniendo programadamente con el Estado miembro, potenciando para ello la figura de los contratos de programa ) ; otra condición general de eficacia sería el carácter específicamente comunitario de los objetivos que deben perseguir los fondos estructurales, y, por último, como tercera condición, llevar a cabo una concentración de las intervenciones (geográfica, financiera y de objetivos). La aplicación de estos principios y condiciones generales de eficacia al FEDER (Fondo que nos interesa en mayor medida examinar ), conllevaría una mayor cofinanciación de programas definidos entre el Estado miembro y la Comisión, la potenciación de los contratos de programa, la introducción de programas comunitarios y nacionales de interés comunitario, la reorganización de las entonces vigentes secciones "bajo cuota", y "fuera de cuota" (en el sentido de abolir el esquema para suplantarlo por un sistema de "fourchettes" indicativas, llevar a cabo una potenciación asimismo de las operaciones integradas y

declaraciones de la Comisión, cuando mantiene que :

---

de las acciones tendentes a revitalizar el potencial endógeno (como veremos, todas estas consecuencias de la necesidad de eficacia en la actuación del FEDER se plasmarían en la reforma del Reglamento de 1984).

En relación al segundo nivel de eficacia antes comentado, la mejora de la coordinación y de la gestión de los Fondos, la Comisión expone, atendiendo a la primera idea referida, que los principales problemas de la coordinación son los siguientes : complementariedad, encabalgamiento y acumulación. Al respecto de la primera, nos dice la Comisión que "C'est dans cette voie qu'elle s'est engagée avec les premiers programmes et opérations intégrés et qu'elle propose au Conseil d'aller avec les programmes intégrés méditerranéens" (pág. 18 de la Comunicación); esta sería la misma vía propuesta para la mejor articulación entre los objetivos fundamentales de los fondos estructurales y las prioridades de otras políticas comunitarias. En relación a los problemas que puede causar el encabalgamiento entre los distintos fondos, la Comisión propone reforzar la complementariedad y sinergia de la actividad de los fondos y de los otros instrumentos financieros, preservando la acumulación en una misma acción de dos o más fondos para los casos extremos ; mientras no exista un marco legal de actuación para llevar a cabo esta

"Elle (la Comisión) veut que les trois fonds (...) puissent ensemble contribuer plus efficacement à la convergence économique au sein de la Communauté. Cela est possible, à condition : (...) que l'action conjointe des trois fonds s'inscrive dans des schémas de développement (...) tel celui que la Commission a proposé pour les régions méditerranéennes " ( 166 ).

---

coordinación (posteriormente veremos la primera propuesta existente sobre el particular, surgida tras la entrada en vigor del Acta Unica Europea), deben entenderse como excluidas las acumulaciones comunitarias, y en lo posible regidas por disposiciones internas de gestión (amén de la coordinación ya existente por la vía de la Task Force para la coordinación de instrumentos estructurales). Por referencia ahora a la otra idea de este segundo nivel de eficacia, los problemas relativos a la gestión de los Fondos, la Comisión hará un particular hincapié en la intensificación de las labores de evaluación, control y avances (que le llevarán a preconizar la extensión del enfoque por programas, y, en particular, por programas integrados, cada vez que la ocasión se preste a ello.

Nosotros entendemos que es una referencia directa a las propuestas (entonces efectuadas) de la Comisión para que el Consejo adoptara la iniciativa PIM. Vemos pues que estos Programas Integrados Mediterráneos se configuran como el gran modelo a seguir para obtener una mayor eficacia en la intervención global comunitaria, mediante la vía de la coordinación de los fondos e instrumentos financieros comunitarios, coordinación que, en este caso, adopta la forma de la programación integrada.

La propuesta de la Comisión elaborada por mandato del art. 130 D del nuevo Título V del TCEE introducido por el Acta Única Europea ( 167 ) representa un ambicioso proyecto de prever coordinadamente las intervenciones comunitarias y de redefinir las funciones de los distintos Fondos. Esta

---

(166).- En las Conclusiones del Informe y Propuestas sobre los medios para incrementar la eficacia de los Fondos estructurales de la Comunidad, cit. en nota (131), concretamente en pág. 25 del Informe.

propuesta fue completada el 24 de Agosto de 1987 con una Comunicación de la Comisión, modificada con posterioridad en 1988 ( 168 ).

---

( 167 ).- Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo, relativo a las funciones de los Fondos estructurales, su eficacia y la coordinación de sus intervenciones entre sí y con las del Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros, COM (87) 376 final, presentada por la Comisión al Consejo el 4 de Agosto de 1987, D. O. C. E. C 245 de 12 de septiembre de 1987, pp. 3 - 10. La Comisión introduciría una nueva propuesta de Reglamento, mediante el COM (88) 144 final, D. O. C. E. C 151 de 9.06.88, pp. 4 - 14. El art. 130 D puede consultarse en el Anexo II de nuestro trabajo. Sobre esta propuesta de reglamento, puede verse : Pierre MAILLET, " En Lisant Les Documents Communautaires - Mélanges 2. Harmonisation Fiscale, Marché Commun des services, Perspectives budgétaires 1988, Fonds Structurels ", en R. M. C., nº 310, Octubre 1987, pp. 537 - 549, en concreto el epígrafe " La réforme des fonds structurels : un premier pas intéressant, mais insuffisant", en pp. 547 - 549 ; también, K. BARLEBO-larsen, loc. cit., pp. 29-31.

(168).- Comunicación y propuesta constituirían el COM (87) 376 final/2, versión revisada ( al respecto, Dictamen del C.E.S. de 28.04.88, D.O.C.E. C 175 de 4.7.88, pp. 56-57. La modificación vino a través del COM (88) 144 final, citado en nota anterior.



En la Comunicación , titulada "La reforma de los Fondos estructurales", la Comisión plantea las siguientes ideas : concentrar la acción de los Fondos en objetivos precisos ; proporcionar recursos financieros adecuados ; llevar a cabo un nuevo método de acción basado en la complementariedad, la cooperación y la programación ; por último , implantar una necesidad de la coordinación cual es la simplificación de los procedimientos. A nosotros nos interesa especialmente subrayar el nuevo método de acción.

En este sentido, la Comisión propugna un nuevo método, basado en los conceptos de complementariedad ( la intervención comunitaria a través de los instrumentos estructurales ha de ser complementaria de las iniciativas nacionales ), de cooperación ( que pasa por todos los niveles -preparación, puesta en práctica, evaluación de los resultados- y que tiene como finalidad dar el máximo impacto económico a las iniciativas ), y de programación ( que conlleva tres niveles : presentación de los planes por los Estados miembros ; examen de dichos planes por la Comisión que determina las directrices de la ayuda técnica y financiera de la Comunidad mediante el «marco comunitario de apoyo», que tendrá carácter plurianual y que podrá

poner de manifiesto la necesidad de efectuar un programa integrado ; por último, las intervenciones podrán adoptar formas variadas -cofinanciación, subvención, etc.- , pero la Comisión subraya la preferencia que habrá de concederse a los 'programas operativos' , que tienen como ventaja el mayor acercamiento de la CE a las regiones y grupos sociales interesados, así como la intensificación del seguimiento y evaluación de las acciones ).

En resumen, esta comunicación pone de manifiesto cómo la propuesta de reforma de los Fondos estructurales dará mayor protagonismo a la Comisión y a las 'autoridades descentralizadas' en la gestión de la actuación regional. Son precisamente estas dos ideas las que , como veremos, están en la base de los Programas Integrados Mediterráneos. Esta coincidencia no es casual, al representar los PIM el exponente más visible en la práctica de la coordinación de Fondos estructurales , con anterioridad a la consagración de esta vía de intervención regional comunitaria en el Acta Unica Europea : de aquí que asimismo mantengamos que cabe encontrar una influencia jurídica del Reglamento y experiencia PIM en el Reglamento de Coordinación de Fondos estructurales.

El Consejo Europeo debatió en diversas reuniones la reforma de los Fondos estructurales. En la reunión de Bruselas ( 29 - 30 de Junio, 1987 ) ( 169 ) , el Consejo Europeo adoptó un programa de trabajo dirigido al Consejo y a la Comisión consistente en orientaciones relativas a la aplicación de la Comunicación comentada ("Llevar a buen término el Acta Unica") . En concreto, las ideas de la Comisión relativas a la reforma de los fondos estructurales recibió el apoyo del Consejo Europeo ( 170 ) ; fruto de ello sería el que se presentara efectivamente por la Comisión la propuesta de reforma de los Fondos estructurales en agosto. En la reunión del Consejo Europeo de Copenhague ( 4 - 5 de Diciembre de 1987 ) ( 171 ) se aplazó la toma de decisiones sobre la reforma de los Fondos hasta la celebración del Consejo Europeo de Bruselas ( febrero de 1988 ). Este Consejo ya dio la vía libre política para la adopción del Reglamento,

---

(169).- Boletín de las CC. EE., 1987 - 6, puntos 1.1.1. a 1.1.10.

(170).- Ibidem, punto 1.1.4. ( punto 2 de las Conclusiones )

(171).- Boletín de las CC. EE., 1987 - 12, punto 1.1.1.

al determinar sus líneas principales, incluida la financiación (172).

El Reglamento fué definitivamente adoptado por el Consejo el 24 de Junio de 1988 (173). Dispone veinte artículos, subdivididos en seis títulos.

El primer Capítulo, que lleva por título "Objetivos y funciones de los Fondos con finalidad estructural" confiere a la acción de la Comunidad (llevada a cabo a través de los Fondos, del Banco Europeo de Inversiones y de otros instrumentos financieros) un objetivo primario o básico, cual es el de contribuir a la realización de los objetivos generales enunciados en los artículos 130 A y 130 C del Tratado.

---

(172).- Boletín de las CC. EE. 2-1988, p. 1.1.1.; asimismo pueden verse los acuerdos en R. I. E., 1988-1, vol 15, ppp. 313 - 347 (al respecto, C. COVA, "Accord au Sommet de Bruxelles", en R. M. C. nº 315, 1988, pp. 119 - 120)

(173).- Reglamento (CEE) nº 2052/88 "del Consejo de 24.06.1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás

Europea ) En nuestra opinión, este objetivo principal (y que venía predeterminado en el artículo 130 D del Acta Unica no hace sino confirmar, como antes ya señaláramos ( 174 ) nuestra tesis de que la coordinación de Fondos estructurales, es, esencialmente, uno de los componentes de la PRC. Efectivamente, como antes argumentáramos, si la coordinación de Fondos tiene como función básica la de apoyar la consecución de los objetivos generales de reducción de las diferencias entre las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (art. 130 A, segundo párrafo), así como el objetivo más específico del FEDER de "contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia " (Art. 130 C ), entonces esta Coordinación de Fondos estructurales no puede sino ser una de las líneas de actuación de la CE en materia regional.

---

instrumentos financieros existentes, D. O. C. E. L 185 de 15.7.1985, pp. 9 - 20.

(174).- En nuestro apartado, supra, "Un ensayo de conceptualización jurídica de la PRC".

Seguidamente, y una vez establecido el objetivo principal de la Coordinación de Fondos, se señalan cinco objetivos "prioritarios" :

" 1. fomentar el desarrollo y el reajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1).

2. reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones ( incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos ) gravemente afectados por el declive industrial (objetivo nº 2 ).

3. combatir el paro de larga duración (objetivo nº 3).

4. facilitar la integración profesional de los jóvenes (objetivo nº 4).

5. en la perspectiva de reforma de la política agrícola común,

a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias

b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales. (objetivos nºs 5 a) y 5 b)). "

Para la consecución de estos cinco objetivos, el reglamento atribuye a cada Fondo intervenir de la siguiente forma : al objetivo nº 1 contribuirán el FEDER, el FSE, el FEOGA - Orientación ; al objetivo 2, el FEDER y el FSE ; al 3º y al 4º, el FSE, y por último, al 5º a) : el FEOGA Orientación, y al 5 b), el FEDER, FSE y FEOGA - Orientación, ateniéndose cada uno a sus disposiciones específicas.

Tanto el BEI como los otros instrumentos financieros tendrían una misión general de apoyo a los objetivos establecidos anteriormente.

Un importante artículo 3 redefine a continuación las funciones de los distintos Fondos. Así, el FEDER apoyará, en particular, inversiones productivas, infraestructuras esenciales para el desarrollo o la reconversión, potencial endógeno, estudios y acciones piloto. Por su parte, el FSE, dentro de su objetivo básico de fomento del empleo, apoyará en particular: revalorización de recursos humanos, desarrollo de las posibilidades de empleo. El FEOGA Orientación cumplirá las siguientes funciones: refuerzo y reorganización de las estructuras agrarias (con vistas a la reforma de la PAC), garantizar la reconversión de las actividades agrarias y un nivel de vida equitativo a los agricultores, contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales y a la protección del medio ambiente.

El Reglamento asimismo preve la futura adopción de una serie de decisiones de desarrollo:

\* Las que prevean las disposiciones específicas relativas a la acción de cada uno de los Fondos

estructurales (señalando las modalidades de intervención, seguimiento, gestión, evaluación y control ).

\* Las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación entre las intervenciones de los diferentes Fondos.

\* Las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación entre las intervenciones de los Fondos y las del BBI y los demás instrumentos financieros.

Estas disposiciones de aplicación tendrán en consideración las operaciones integradas existentes ( lo que parece hacer referencia a las experiencias integradas de los PIM y de las operaciones integradas ).

El Capítulo II lleva por título "Régimen de las intervenciones estructurales" . Del artículo 4 (Complementariedad, cooperación, asistencia técnica), destacamos el segundo párrafo :

" 2. La acción comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común. En lo sucesivo este acuerdo se denominará «cooperación». La cooperación abarcará la preparación,



financiación, seguimiento y evaluación de las acciones" (175).

Las intervenciones financieras de la Comunidad recurrirán a formas de financiación diversificadas y adaptadas a las características de las operaciones. Así, los Fondos intervendrán : cofinanciando programas operativos , regímenes de ayudas, concediendo subvenciones o apoyando la asistencia técnica y estudios preparatorios ( sin menoscabo de otras formas de intervención que el Consejo decida ). La referencia que se hace a los Programas operativos es posteriormente detallada, al definirlos como "un conjunto de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al BEI" (...) "cuando un programa operativo suponga la intervención de varios Fondos estructurales y/o la de otros instrumentos financieros, podrá adoptar la forma de un enfoque integrado ", remitiendo a una decisión de aplicación para concretar ya sus características ; en cualquier caso, creemos ver en estos Programas operativos una fuerte huella del modelo de "Programa Integrado" utilizado por la CE en los PIM ( 176 )

Por su parte, el BEI y los demás instrumentos financieros intervendrán mediante : préstamos, garantías o cofinanciando la asistencia técnica.

Tanto las subvenciones de los Fondos como los préstamos serán combinados con el fin de "aprovechar al máximo el efecto impulsor de los recursos presupuestarios empleados recurriendo a técnicas de ingeniería financiera existentes". Esta finalidad de aprovechar eficazmente el efecto sinérgico de las intervenciones comunitarias está presente desde un principio en las ideas de coordinación de fondos y de actuación integrada, por lo que es una filosofía -que ya tiene un soporte jurídico- compartida por la iniciativa PIM.

---

(175).- La redacción de la primera propuesta de Reglamento -COM (87) 376 final- preveía la participación de las entidades regionales con mayor énfasis : "Si fuera necesario, se asociarán al mismo las autoridades regionales, locales o de otro tipo designadas por el Estado miembro de que se trate" ( anterior art. 4, 2 ); esta redacción fue potenciada por la propuesta última de Reglamento contenida en el COM (88) 144 final : "actuando cada parte como asociada en el logro de un objetivo común"(art. 4, 1)..

(176).- Elaboramos posteriormente un concepto de Programa Integrado.

El Capítulo III, con el título de "Disposiciones relativas a los objetivos específicos" determina para cada objetivo de los cinco anteriormente enunciados, el sistema concreto de intervención.

En líneas generales, podemos decir que se establece un sistema similar para los cinco objetivos, que consistiría en lo siguiente : una vez delimitado el ámbito de acción ( para el objetivo nº 1, la lista de regiones recogida en el Anexo ; para el objetivo 2, las zonas y regiones que fije la Comisión ; para el 3 y 4, las orientaciones generales plurianuales que determine la Comisión ; para el 5, las zonas que determinen la Comisión ), Los Estados miembros presentan a la Comisión , respectivamente, sus planes de desarrollo regional, de reconversión regional, de lucha contra el desempleo de larga duración, de integración profesional de los jóvenes y de desarrollo rural que habrán de incluir, en cualquier caso, una descripción de las líneas de actuación prioritarias , las formas de intervención y financiación , así como la indicación de los Fondos y otros instrumentos financieros que se preve utilizar. La Comisión valora la coherencia de estos planes y, en colaboración con las autoridades

competentes del , Estado miembro, y tras consulta a los comités previstos en el art. 17 (establecidos , respectivamente, para los objetivos 1 y 2 (comité consultivo ) , 3 y 4 ( Comité del art. 124 TCEE) , y objetivo 5 (comité de gestión) ) , establece el "marco comunitario de apoyo" a las intervenciones estructurales comunitarias. Este marco comunitario de apoyo habrá de incluir : las líneas de actuación prioritaria de la intervención comunitaria , las formas de intervención, el plan de financiación ( de la cuantía y fuentes de las intervenciones), y la duración de las intervenciones.

En cualquier caso, los cinco objetivos prevén que serán los Programas operativos los que se utilizarán preferentemente como marco de intervención.

Cada objetivo será específicamente concretado ( incluyendo los caracteres de los marcos comunitarios de apoyo ) por la Comisión mediante las disposiciones de desarrollo del reglamento que antes contempláramos.

Del Capítulo IV ( " Disposiciones financieras" ) , de excepcional importancia, subrayaremos lo siguiente : el propósito de la Comisión de presentar todos los años una proyección a cinco años de los créditos necesarios para los

tres Fondos estructurales, así como las importantes previsiones financieras (fijadas por el Consejo Europeo de febrero de 1988) hasta 1993 :

*"Los créditos de compromiso para los Fondos estructurales se duplicarán en términos reales en el año 1993 en comparación con el año 1987" (177).*

El objetivo número 1 es el que sale más directamente beneficiado de estas disposiciones financieras : así, el FEDER podrá dedicar hasta un 80% de sus créditos, duplicándose hasta 1992 en estas regiones la contribución de los Fondos estructurales, y se requiere un considerable esfuerzo de concentración de recursos presupuestarios hacia este objetivo. De otro lado, la Comisión establecerá indicativamente para cinco años el reparto entre los Estados del 85% de los créditos de compromiso FEDER.

---

(177).- Destacamos de las disposiciones financieras, además, lo siguiente :

*"2. (...) Además de lo previsto para el ejercicio 1988 (7700 millones), las cuantías del incremento anual de los créditos de compromiso, ascenderán a dicho efecto, a 1300 millones de ECU cada año, desde 1989 a 1992, para alcanzar un importe de 12900 millones de ECU en el año 1992. El esfuerzo continuará en el año 1993 a fin de alcanzar la duplicación".*

(Vid. en este sentido el Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario de 29.06.1988, en D. O. C. E. L 185 de 15.7.1988, pp. 33-37 ).

Se establecen por otra parte una serie de criterios para modular el porcentaje de participación comunitaria en la financiación de las medidas : la gravedad de los problemas regionales específicos , la capacidad financiera del Estado miembro (considerando especialmente la prosperidad relativa del Estado), el interés particular de las medidas desde un punto de vista comunitario, el interés desde un punto de vista regional y sectorial, las características propias de los tipos de medidas previstas. Se pretende, por otra parte, asegurar una mayor articulación de subvenciones y préstamos para limitar el coste presupuestario de la intervención comunitaria.

Los porcentajes de participación comunitaria con cargo a los Fondos tienen también establecidos los principios de acción ( 178).

---

(178).- Los límites de participación varían según se trate de regiones del objetivo nº 1 o de los otros objetivos ; para las primeras, un máximo del 75% del coste total y, como norma general, un mínimo del 50% del gasto público ; para las segundas un máximo del 50% del coste total, y como norma general un mínimo del 25% del gasto público ( excepcionalmente la financiación de estudios preparatorios y de medidas de asistencia técnica puede cubrir el 100% del coste total ).

Un Capítulo V ("Otras Disposiciones") está previsto para evitar las posibilidades de acumulación y superposición de las intervenciones comunitarias en una medida, así como para establecer las disposiciones transitorias, los Informes que habrán de realizarse, y los Comités que se instauran.

Las Disposiciones Transitorias son del mayor interés para nosotros, ya que vienen a contemplar la situación jurídica de las medidas plurianuales, por lo que debemos entender que hacen referencia a los PIM. En resumen, vienen a disponer que el Reglamento no afectará a las acciones plurianuales en vigor, excepción hecha de las solicitudes de contribución comunitaria presentadas -en el marco de una acción plurianual- con posterioridad a la adopción del Reglamento (24.06.1988): éstas últimas serán examinadas a la luz de las disposiciones del Reglamento.

Se preve asimismo la elaboración por parte de la Comisión de un informe anual sobre la aplicación del Reglamento, informe que habrá de ser presentado al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

El Capítulo VI señala ya las Disposiciones finales. La Comisión resulta encargada de la aplicación del Reglamento, lo que representa verdaderamente una considerable capacidad de actuación en el terreno de la Coordinación de instrumentos financieros y, por ende, en la Cohesión Económica y Social.

Una cláusula de Reexamen preve una propuesta de modificación del Reglamento a los cinco años de entrada en vigor ; el Consejo habrá de resolverla por unanimidad .

Por último, la entrada en vigor del Reglamento está prevista para el 1 de Enero de 1989. No obstante, el Consejo podrá retrasar esta fecha para adaptarla a la entrada en vigor de las disposiciones de desarrollo , que antes comentáramos , por mayoría cualificada .

La aprobación del Reglamento posee una gran envergadura política y financiera. Responde plenamente a las expectativas de la Comisión enmarcadas dentro de una serie de iniciativas, en su Comunicación "Llevar a buen término el Acta única - Una nueva frontera para Europa"



Una vez aprobado el reglamento - marco por unanimidad, según dispone el art. 130 D TCEE, se adoptarán otras disposiciones específicas que, en consonancia con aquel, reformen cada uno de los distintos Fondos estructurales (180); la adopción de estas disposiciones de desarrollo para cada Fondo se realizará ya por mayoría cualificada, según establece expresamente el Reglamento, al indicar que el procedimiento a seguir es el del art. 130

---

(179).- COM (87) 100 final, de 24 de febrero de 1987, y Boletín de las CC. EE. - Suplemento 1/87, páginas 5 a 27. La Comunicación propone diversas condiciones del éxito ( un espacio económico común, un crecimiento económico más intenso, un mejor funcionamiento de las instituciones, una mayor disciplina presupuestaria, una política económica exterior común ), así como las reformas que deben emprenderse con este objeto ( una política agrícola común adaptada al nuevo contexto mundial, políticas comunitarias con un impacto económico real, un nuevo régimen de recursos propios, las modalidades de una mayor disciplina presupuestaria, y nuevas normas de gestión del presupuesto ). Precisamente dentro de este segundo grupo de propuestas relativas a las reformas, encontramos, bajo el epígrafe 'políticas comunitarias con un impacto económico real', la referencia a las intervenciones de los Fondos estructurales, señalándose que el objetivo primordial lo constituirá la recuperación de las regiones menos desarrolladas, siendo el FEDER el principal instrumento para la consecución de este fin.

E TCEE ( 181 ).

Por nuestra parte sostenemos que esta Coordinación de Fondos estructurales, surgida como hemos visto por una

---

(180).- Se dudó entre optar por disposiciones de desarrollo para cada Objetivo, o bien, para cada Fondo ; finalmente el Reglamento se decidió por esta última opción ( art. 3, punto 4 ), previendo asimismo disposiciones de desarrollo para efectos de coordinación (art. p. 5 ).

(181).- La cuestión fué motivo de polémica en la fase de negociación, ya que había países que pretendían que tanto el reglamento-marco como cada uno de los distintos reglamentos de desarrollo para cada fondo fueran adoptados de una sola vez. Para estos países , la respuesta al mandato del art. 130 D englobaría ambas iniciativas, lo que, naturalmente, hubiera implicado que fueran adoptados por unanimidad , según dispone este artículo . El art. 130 E TCEE preve expresamente para el FEDER que , tras la adopción del Reglamento de Coordinación, el Consejo aprobará las decisiones de aplicación por mayoría cualificada ; al FSE y al FEOGA-O les seguirán siendo aplicables sus disposiciones del TCEE ( mayoría cualificada ).

necesidad de eficacia, pasará progresivamente a insertarse jurídicamente entre las vías de actuación regional comunitaria : primariamente, a título experimental, mediante las operaciones integradas, con una apoyatura legal débil ; consagradas posteriormente por el Reglamento FEDER tras la reforma de 1984, donde ya se define esta forma de acción ( si bien en un plano genérico, como posteriormente veremos ) ; ensayada a gran escala en el escenario mediterráneo mediante los PIM (necesitando del art. 235 TCEE para poder iniciarse jurídicamente ) ; y finalmente reconocida por el Acta Unica como elemento necesario para poder llevar a cabo una acción regional con la finalidad de reformas estructurales que hoy en día exige los desequilibrios regionales de una Comunidad de doce miembros .

## 2.- PRECEDENTES JURIDICOS DE LA ACCION INTEGRADA PIM

Ya comentamos en el apartado anterior cómo la necesidad de eficacia en las intervenciones de la CE, había desembocado en la idea de programación, de coordinación de fondos estructurales y de acción integrada, y cómo estas ideas habían ido conformándose en el transcurso del tiempo.

En el presente apartado, analizaremos aquellas formas de actuación comunitaria más directamente relacionadas con el mecanismo que introducen los PIM (la acción integrada); éstas no son otras que las operaciones integradas, que ha estado llevando a cabo la CE desde 1979, y (ya más en conexión directa con la puesta en marcha de los PIM) las acciones - piloto preparatorias de los PIM.

Otras acciones donde la CE ha introducido en algún aspecto esta coordinación de intervenciones mediante una cierta idea de actuación integrada, la constituyen las

acciones fuera de cuota del FEDER ( 1979 - 1985 ), y algunas acciones en el campo de la P.A.C., llevadas a cabo en concreto por el FEOGA - Orientación.

No creemos necesario, no obstante, proceder al análisis detallado de estas operaciones, ya que el nexo causal con las operaciones integradas y con los PIM es, a nuestro entender, bastante débil. En concreto, en el supuesto de los Programas de Desarrollo Integrado llevados a cabo en el marco de la P. A. C., se trataba en lo esencial de acciones iniciadas por la Dirección General VI y donde básicamente intervenía el FEOGA ( si bien había algún complemento FEDER y FSE ).

A. -LAS OPERACIONES INTEGRADAS

a).- La regulación comunitaria existente.

b).- Las experiencias de enfoque integrado.

- Las experiencias históricas de  
Nápoles y Belfast.

- Los Programas de Desarrollo Integrado

- Las operaciones integradas.

c).- Valoración y perspectivas de futuro.

a).- LA REGULACIÓN COMUNITARIA EXISTENTE.

La base legal de esta figura de intervención comunitaria la encontramos en el reglamento FEDER ; en realidad, su configuración fué previa a su reconocimiento jurídico, , ya que existían operando unas operaciones integradas con anterioridad a que el reglamento FEDER las reconociese en su artículo 34 ( 182 )

La doctrina no ha sido especialmente atenta a la delimitación jurídica de este tipo de actuación comunitaria ; quizás el carácter experimental que durante años ha venido marcando a estas operaciones , sea una

---

(182).- Artículo que tomaba las sugerencias presentadas por el Comité Económico y Social sobre la necesidad de dar una base jurídica más adecuada a las operaciones integradas. Dicho artículo puede verse en nuestro anexo III, "Reglamento regulador del FEDER"

explicación de esta escasa atención ( 183 ).

Resumidamente, esbozaremos una definición de operación integrada diciendo que es el conjunto de una serie de acciones y de inversiones públicas (incluyendo las comunitarias) y privadas en una zona dada ( generalmente

---

(183).- Excepción hecha de G. BERNARDINI, "Les operations intégrées de développement communautaire", en R. M. C., 1982, nº 257, pp. 265 - 271 ; por ello hemos de remitirnos para su estudio a las obras y trabajos generales de política regional, donde las operaciones integradas aparecen fugazmente, por regla general, cuando se enumeran las distintas actuaciones de finalidad regional. Así, podemos citar las referencias que a las mismas efectúan René UHRICH, op. cit., pp. 110 - 111 ; N. VANHOVE - L. H. KLAASSEN, op. cit., pág. 422 ; Michael KEATING, "Introduction", en la obra de M. KEATING - Barry JONES, cit., pp. 1 - 19, concretamente pág. 17 ; J. MAWSON - M. RUIS MARTINS - J. T. GIBNEY, loc. cit., págs. 41, 49 - 51, 54 ; Paul ROMUS, "Economie Régionale..." cit., páginas 260, 276 y 279 ; Oriol CASANOVAS Y LA ROSA, loc. cit., pág. 89 ; SENEN FLORENSA PALAU, loc. cit., pág. 542 ; Angela CASANOVAS SES, loc. cit., pág. 846 ; Modesto OGEA MARTÍNEZ-OROZCO, loc. cit., págs. 723 - 724 ; José ELIZALDE, "La reforma del FEDER...", cit., pág. 101 ; Yves MÉNY loc. cit., pág. 386 ; D. GADBIN, loc. cit. ; U. LBANZA, "L'evoluzione..." cit. ; E. HERNANDEZ



reducida), con un especial enfoque de coordinación de las iniciativas. En esta idea subyace una visión económica de intervención territorial que comienza a llevarse a cabo en la Comunidad Europea en 1979 ( 184 ).

---

PAVON, "Una operación integrada de desarrollo para Andalucía", en Boletín Económico de Andalucía, 1987, nº 8, pp. 83-87 ; Thomas SHARPE, "State Aids and Regional Policy", parte 7 del libro de David VAUGHAN (ED.) Law of The European Communities, Butterworths, London, 1986, volume 1, punto 7.55 ; es muy interesante en este sentido el Informe especial 2/88 del Tribunal de Cuentas sobre el planteamiento integrado en la financiación comunitaria de las acciones con finalidad estructural, acompañado de las respuestas de la Comisión, D. O. C. E. C 188 de 18.7.88, pp. 1 - 21 .

(184).- Efectivamente, como antes decíamos, aunque es en 1984 cuando se incorporan las operaciones integradas al más estructurado y desarrollado medio legal de intervención regional, el reglamento FEDER, la primera referencia a estas operaciones la encontramos en el Quinto Informe Anual del FEDER de 1979 , donde ya se nos aportaba una definición bastante completa de lo que la Comisión entendía por operación integrada, definición muy similar por lo demás a la establecida en el reglamento citado : "Une opération intégrée est constituée par un ensemble cohérent d'actions

Sin embargo, la normativa comunitaria existente al respecto es débil : exceptuando el mencionado artículo del Reglamento FEDER, sólo contamos para el estudio de esta figura con una nota informativa de la Comisión sobre el "Contenido y modalidades de aplicación del enfoque integrado" ( 185 ).

---

et d'investissements publics et privés, portant sur une zone géographique limitée, et à la réalisation desquels contribuent de manière complémentaire les autorités nationales et locales des Etats membres et la Communauté, par le biais de ses instruments financiers à finalité structurelle. La conjugaison et la concentration des moyens financiers communautaires devrait permettre soit de susciter la réalisation de nouveaux projets (effet de catalyse) soit de faciliter la réalisation de projets qui, sans cela, auraient été longs à concrétiser (effet d'accélération), et d'aboutir en outre à ce que la valeur économique de l'ensemble des interventions financières soit supérieure à la somme de chacune d'entre elles prises isolément (effet de synergie). ", Commission des Communautés Européennes, Fonds Européen de Développement Régional - Cinquième Rapport Annuel (1979) , Bruxelles - Luxembourg 1980, punto 62, pág. 28, dentro del apartado dedicado a este tipo de acciones que abarca los puntos 19 y 61 a 64.

No obstante esta referencia en el título de la Nota Informativa de la Comisión al "enfoque integrado", el C.E.S. mantiene que el documento, al utilizar como definición de "enfoque integrado" el art. 34 del reglamento FEDER, dedicado a las operaciones integradas, se refiere concretamente a este tipo de operaciones más que a la generalidad del enfoque integrado, por lo que asimismo recomienda precisar esta terminología ( 186 ) .

---

(185).- Note d'information de la Commission au Conseil et au Parlement Européen - Contenu et modalités d'application de l'approche intégrée, COM (86) 401 final/2, de 2 de septiembre de 1986 ; la comunicación de la Comisión responde a una solicitud del Consejo para " presentar propuestas tendentes a poner en práctica los procedimientos necesarios que permitan la realización de operaciones integradas" , Boletín de las CC. EE., 1986-7/8, punto 2.1.132 . .

(186).- Dictamen del Comité Económico y Social sobre "Los criterios y funcionamiento de las operaciones integradas", C. E. S. 1062/86 fin ORT/PLI/cc de 17 de Diciembre de 1986 , pág. 5.

Resumiremos a continuación la nota informativa de la Comisión que venimos comentando .

La Nota Informativa justifica su existencia por el hecho de que el lento despegar de la actuación comunitaria integrada ha conducido a cierta incertidumbre sobre su procedimiento y contenido, sobretodo en niveles de autoridades locales y regionales. De esta forma, la Comisión pretende clarificar los objetivos, alcance y procedimientos del enfoque integrado.

En relación a los objetivos, contenido y alcance del enfoque integrado , la nota establece que los principales objetivos son potenciar el desarrollo endógeno y concentrar flujos financieros a favor de una región ; estos objetivos se conseguirán mediante : un fortalecimiento de las relaciones Comisión - autoridades nacionales-regionales-locales ; complementando la CE las financiaciones nacionales, regionales y locales ; llevando a cabo una programación plurianual.

También señala la nota informativa de la Comisión una serie de criterios de evaluación para la continuación y aplicación de una propuesta de acción integrada : elementos económicos y sociales de la zona ; calidad de la coordinación ; adecuación y alcance de la intervención estructural propuesta .

Por último, se establecen una serie de directrices en relación a los procedimientos y aplicación del enfoque integrado , en las siguientes etapas : fase preparatoria, solicitud, evaluación, preparación, decisión y aplicación.

Es menester que subrayemos la especial importancia de esta Nota Informativa, que , en ausencia de una regulación comunitaria específica, viene a diseñar en la práctica el contenido , alcance y procedimientos concretos de actuación del enfoque integrado , en general, y ya mas en particular , de las operaciones integradas. Precisamente será en base a esta Nota como las diferentes entidades nacionales, regionales y locales prepararán sus solicitudes de financiación comunitaria en operaciones de este tipo, ya

que, según establece la misma Nota Informativa :

*" La presente Nota de información se inscribe en el marco de los reglamentos existentes y en consecuencia podrá aplicarse inmediatamente " ( 187 )*

Vemos en consecuencia como una Comunicación de la Comisión viene en la práctica a cubrir la laguna legal de desarrollo existente en la materia ; ello no hace sino recordarnos la singular importancia de los actos atípicos en la PRC . De hecho, podemos observar la presencia de esta Nota Informativa en posteriores actos comunitarios : por ejemplo, en la Decisión de la Comisión aprobando la operación integrada Oost-Groningen/Oost-Drenthe ( 188 ), encontramos en el octavo considerando :

*" considérant que le programme remplit les critères définis par la Commission concernant le contenu et les modalités d'application de l'approche intégrée "*

---

(187).- Nota Informativa Cit.- COM (86) 401 final/2,  
pág. 3.

Vemos de esta forma cómo una Nota Informativa -una Comunicación- pasa , en la práctica, a formar parte del conjunto procedimental exigido para que una operación integrada sea finalmente adoptada por la Comisión. Y ello, debido a la ausencia de reglamentación específica al respecto ( 189 ).

En un futuro próximo no obstante esta situación de regulación comunitaria delicada cambiará, ya que las decisiones de desarrollo del reglamento - marco de reforma de los Fondos estructurales regularán de una forma más completa que la existente esta figura ( y con toda certeza en el nuevo Reglamento relativo al FEDER ).

---

(188).- Referida posteriormente, en nota ( 197 ).

(189).- Sobre las Comunicaciones de la Comisión, puede verse el trabajo de M. MELCHIOR, loc. cit. , en pág. 115.

b).- LAS EXPERIENCIAS DE ENFOQUE INTEGRADO.

- Las experiencias históricas de Nápoles  
y Belfast.

Nápoles y Belfast fueron los laboratorios elegidos para  
llevar a cabo una primera experiencia (190). Los resultados,

---

(190).- Con respecto a Belfast, tenemos el Reglamento  
(CEE) nº 1739/83 del Consejo , de 21 de Junio de 1983 ,  
"instituant une action communautaire exceptionnelle en  
faveur de la rénovation urbaine en Irlande du Nord  
( Belfast ), en J. O. C. E. Nº L 171 de 29.6.83, pp. 1 -  
3 ; también , Proposal for a Council regulation (EEC)  
instituting a specific action on behalf of housing of  
Northern Ireland within the framework of an integrated  
operation in Belfast COM (81) 707 final, de 19 de  
noviembre de 1981 . La razón de comenzar este tipo de  
intervención comunitaria de una forma experimental y  
limitada la argüía la Comisión basándose en la necesaria  
prudencia con la que había que actuar, eligiendo sólo las  
zonas potencialmente favorables, y ello debido a que :  
" Une opération intégrée constitue l'aboutissement d'un  
processus complexe de négociation entre la Communauté,



estudiados por diversas instituciones comunitarias (191),

---

l'Etat membre et les autorités régionales et locales concernées. Une opération intégrée nécessite pour être réalisée un ensemble de conditions économiques, financières et administratives que l'on ne retrouve pas partout.", en Cinquième Rapport FEDER cit., punto 63, página 28. En consecuencia se eligió la zona de Nápoles (Italia), tras frecuentes contactos con el Gobierno italiano a lo largo de 1979, por los graves problemas de paro, de subempleo y de carencia de equipamientos colectivos que la aquejaban, con la finalidad de poner a punto un programa de acciones plurisectoriales, constituyendo para ello un grupo de trabajo con representantes de la Comisión, del Ministerio para las intervenciones en el Mezzogiorno, de la Casa per il Mezzogiorno, de las autoridades de la región de Campania y de la ciudad de Nápoles. Asimismo se escogió la zona de Belfast (Irlanda del Norte), por las graves dificultades económicas por las que atravesaba esta zona (al respecto de esta operación integrada en Belfast, M. MARTINS-J. MAWSON, "The Development..." loc. cit., pp. 72 - 74 ).

(191).- Una interesante evaluación de ambas operaciones integradas la podemos encontrar en el Informe de la Sección de Desarrollo regional del Comité Económico y Social sobre los "Criterios y funcionamiento de las operaciones integradas" (Ponente DELLA CROCE), C.E.S. 706/86 in PLI/11 de 27 de Octubre de 1986. También para el estudio de estas operaciones es especialmente interesante el Dictamen del Comité Económico y Social sobre "Los Criterios y funcionamiento de las operaciones integradas", C.E.S.

animaron a que se extendieran el número de estudios y de

---

1062/86 fin ORT/PLI/cc de 17 de Diciembre de 1986 .  
Analizaremos a renglón seguido este Dictamen del C.E.S. por resultarnos singularmente ilustrativo de los principales problemas que plantean estas operaciones integradas.

A este respecto, nos interesa especialmente las reflexiones del C.E.S. sobre la base jurídica de estas operaciones integradas. El Comité parte de la idea de que esta base ( actualmente, sólo el artículo 34 del reglamento FEDER de 1984 ) ha de desarrollarse y precisarse, como en su día prometiera la Comisión hacer, presentando una propuesta de Reglamento sobre las operaciones integradas ; "Es necesaria una definición más precisa de la base jurídica así como una mejor reglamentación en materia de procedimiento y administración. Con este fin, sería preciso que el reglamento relativo a las operaciones integradas previese un verdadero código de procedimiento que sería preciso respetar tanto durante la fase de la concepción como durante la del lanzamiento y gestión de las O. I. " (Dictamen C.E.S. 1062/86 cit., pág. 5) . Para el Comité Económico y Social, pues, la base

proyectos y a que fuesen incluidas en el ya citado

---

jurídica ha de ampliarse y definirse con precisión, para dar curso a la nota de la Comisión de 2 de Septiembre de 1986, citada; El Comité señala asimismo que esta carencia organizativa para encauzar las operaciones integradas fue subsanada en parte con la creación de la Dirección General XXII (Coordinación de instrumentos estructurales).

De este Dictamen subrayaremos además algunas ideas ; una de ellas sería la opinión del C.E.S. sobre las operaciones integradas en su fase de experimentación : para el C. E. S. esta fase ha de darse por concluida y comenzar una nueva donde la aplicación de las operaciones integradas sea algo normal, con arreglo a unos criterios preestablecidos. Pero en diversos puntos es necesario modificar y proporcionar medios de concreción para la preparación y aplicación de las operaciones integradas : reformar los Fondos estructurales para darles mayor flexibilidad y posibilidades de coordinación ; incluir de una forma más coordinada las operaciones integradas de desarrollo del F.E.O.G.A. - O. ; el Comité de igual manera subraya la

reglamento FEDER como una forma de intervención de este Fondo (192).

---

necesaria preparación de los proyectos de las operaciones integradas, involucrando a todos los agentes y organismos interesados, con un cálculo real de los principales objetivos a conseguir (sobre todo se destaca la creación de empleos permanentes como el objetivo principal) ; ampliar el marco estrecho que implica la relación del artículo 34 del reglamento FEDER, extendiéndola a zonas de expansión urbana, comprendiendo a las áreas montañosas, áreas rurales subdesarrolladas y zonas fronterizas.

(192).- Sobre el proceso negociador para la introducción de estas operaciones en el nuevo Reglamento FEDER, vid. John MAWSON - Mario RUIS MARTINS - John T. GIBNEY , loc. cit., páginas 41, 49 a 51, y 54. De otro lado, podemos citar los siguientes estudios de operaciones integradas : La Lorena, el bosque bávaro, el condado de Clwyd en el País de Gales del Norte ( y los siete estudios referidos en Boletín de las CC. EE., 12-1987 ) . Existen una serie de estudios sobre Operaciones integradas para el Estado español : Vigésimo Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas - 1986 , punto 547.

- Los Programas de Desarrollo Integrado ( PDI ).

Fueron adoptados por la Dirección General VI tras la puesta en marcha de las experiencias históricas comentadas, y su enfoque , a diferencia de las operaciones de Nápoles y Belfast, se inscribía más en el marco de la P.A.C. que en el de la PRC . La forma jurídica escogida para adoptar estos tres programas fué el Reglamento ( 193 ).

---

(193).- Son los siguientes tres Reglamentos : Règlement (CEE) nº 1939/81 du Conseil, du 30 juin 1981, concernant un programme de développement intégré pour les Western Isles d'Écosse ( Outer Hebrides), Règlement (CEE) nº 1940/81 du Conseil, du 30 juin 1981, concernant un programme de développement intégré pour le département de la Lozère , Règlement (CEE) nº 1941/81 du Conseil, du 30 juin 1981, concernant un programme de développement intégré pour les zones défavorisées de la Belgique, todos en J. O. C. E. nº L 197 de 20 de julio de 1981, pp. 6 - 16. Recientemente la Comisión ha propuesto una modificación del Reglamento relativo al PDI - Lozère : Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo, por el que se modifica el Reglamento 1940/81 relativo a un programa de desarrollo integrado para el departamento de Lozère , COM (87) 218 final, de 16 de junio de 1987. Sobre los PDI en la PAC, vid. el estudio de la misma Comisión, Integrated Regional Development Programmes, series information on Agriculture, Luxembourg, 1983.

Los tres Reglamentos que establecen estos PDI presentan una estructura bastante similar. Nos referiremos a continuación el primero que aparece en el D. C. E., relativo a las islas occidentales de Escocia (194), para ofrecer las líneas básicas, y así poner de relieve sus diferencias con las operaciones integradas del ámbito de la PRC.

Este Reglamento, esencialmente, lo que hace es instaurar una acción común (195) agrícola con la finalidad de contribuir a un PDI para estas islas. Por ello su apoyatura jurídica no es otra que el artículo 43 ICEE.

---

(194).- J. O. C. E. cit., páginas 6 a 8.

(195).- "Il est institué une action commune au sens de l'article 3 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 729/70", según el artículo primero de este Reglamento.

Esta acción común, pues, con financiación del FEOGA - O , cubrirá la parte agrícola del PDI ; las otras actividades del PDI ( mejora de la situación socioeconómica general de las islas, de menor entidad y regulación ) será cubierto por los fondos estructurales existentes, ya que la totalidad del PDI debe adecuarse al PDR presentado a la Comisión por el Reino Unido. Sin embargo, el Reglamento rehúye expresamente regular la financiación FEDER ( 196 ).

Queda así de manifiesto, en nuestra opinión, el carácter marcadamente agrícola de estos PDI ; de hecho, en la práctica, estos Programas de Desarrollo Integrado han quedado como acciones agrícolas , que han sido completadas en alguna medida con participación FEDER, y, en menor medida, participación del FSE.

Es precisamente este carácter predominantemente agrícola el que hace que no englobemos estos programas con las operaciones integradas, por tratarse de plasmaciones diferentes del enfoque integrado , ya que consideramos que

son estas últimas las que ofrecen de una forma más nitida y completa la concreción del enfoque integrado. Pasamos seguidamente a analizarlas.

---

(196).- Según su artículo 7, 3 : " Les dépenses (...) qui bénéficient (...) d'une aide au titre du Fonds Européen de développement régional, n'entrent pas dans le cadre du présent règlement".



- Las operaciones integradas.

Actualmente existen siete operaciones integradas en funcionamiento : una en los Países Bajos ( 197 ), y seis en Francia ( 198 ).

---

(197).- Decisión de la Comisión du 16 mars 1987 portant approbation d'une approche intégrée dans la région de Oost-Groningen/Oost-Drenthe, aux Pays-Bas (87/227/CEE), en J. O. C. E. n° L 94 de 8.4.87, pp. 27 a 31 ; Boletín de las CC. EE., 1987 - 3, punto 2.1.121 ; Commission des Communautés Européennes, XXIe Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes - 1987, punto 477.

(198).- Se trata de las siguientes seis operaciones integradas adoptadas el 15 de diciembre de 1987 ( aunque aún no publicadas en el D. O. C. E. ) y referentes a las siguientes zonas : l'Ariège, l'Auvergne, la Bretagne Centrale, l'île de la Réunion, le Limousin, l'Est Tarn-Sud Aveyron ; Boletín de las CC. EE., 1987-12, puntos 2.1.174 y 2.1.175 ; XXIe Rapport Général....., punto 477.

Analizaremos seguidamente la única operación integrada publicada en el Diario Oficial : el Programa de Acción Integrado (PAI) Oost-Groningen/Oost-Drenthe ( Países Bajos ).

Los motivos que llevaron a adoptar esta operación integrada eran el fuerte paro existente en la región, así como la desventaja derivada de su situación periférica en el extremo nordeste de los Países Bajos . La Comunidad aportará el 32% del costo total durante un período que comprende desde el 01.01.1986 al 31.12.1988 ( 199 ).

La Decisión presenta un único artículo, seguido de un muy prolijo Anexo, y precedido de una densa motivación. A pesar de la ausencia explícita de destinatario, estimamos que nos encontramos ante una decisión 'típica' de las recogidas en el art. 189 TCEE. Y ello porque pensamos que, tanto de los considerandos como del Anexo, se desprende claramente que el destinatario de la Decisión es el Reino

de los Países Bajos, ya que toda la decisión va enfocada precisamente a hacer factible la operación integrada en dicha zona de los Países Bajos, creando expresamente obligaciones para este Estado miembro.

Destacaremos de esta Decisión las siguientes ideas : la base jurídica citada es el Tratado CEE, el art. 34 del Reglamento FEDER, la Decisión nº 83/516/CEE del Consejo ( relativa a las misiones del Fondo Social Europeo ) ( 200 ), y la Decisión 86/221/CEE de la Comisión, de 30 de abril de 1986 ( relativa a las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1987-99 ) ( 201 ). Por otra parte, esta Operación, que no recibirá el apoyo del FEOGA ( por no ser elegibles las acciones propuestas ), será financiada , por parte comunitaria, por el FEDER y el FSE. De hecho, el único artículo de la Decisión establece

---

(200).- J. O. C. E. nº L 289 de 22.10.83, página 38.

(201).- J. O. C. E. nº L 153 de 7.6.1986, página 59.

que

"La Commission approuve le programme d'action intégrée ( PAI ) pour la région Oost-Groningen/Oost-Drenthe comme constituant une opération intégrée pouvant bénéficier d'un traitement privilégié au titre de l'article 34 du règlement (CEE) n° 1787/84 au titre du point 4.1 des orientations pour la gestion du Fonds Social Européen pour les exercices 1987 à 1989. La Commission déclare son intention de contribuer à la réalisation des objectifs dudit programme suivant les dispositions détaillées en annexe à la présente et en conformité avec les règles et les orientations de ces Fonds "

En el Anexo referido sin embargo no aparece el mismo Programa de Acción Integrado que los Países Bajos, según los considerandos nos informan, presentaron el 14.01.1986, y que la Comisión modificó posteriormente tras haberlo examinado.

El Anexo de la decisión, efectivamente, bajo el título genérico de "Esquisse pluriannuelle d'action pour le programme d'action intégrée dans la région de Oost-Groningen/Oost-Drenthe " , se subdivide en una serie de apartados. Estos , esquemáticamente, son los siguientes : A) Objetivos del Programa ( mejorar la coordinación en la región de las intervenciones estructurales de la C.E. con las medidas nacionales y explotar la sinergia potencial de estos elementos ) ; B)

Las operaciones que se establecen para alcanzar los objetivos conciernen a la industria y servicios, turismo, infraestructuras de transporte, estudios, formación profesional ; C) Plan financiero ( intervenciones del FEDER, FSE y línea presupuestaria 5412, prevista para las nuevas operaciones integradas bajo el título de 'capital a riesgo' ) ; D) Modalidades de concesión de financiación ( imposibilidad de un proyecto de recibir concurso de más de un Fondo comunitario , respeto de la normativa sobre competencia y medio ambiente, etc ). Un último apartado hace referencia al régimen de administración y control.

A este respecto, nos interesa especialmente analizar el sistema previsto.

Destacaremos así que el contenido único de este apartado es determinar la composición y competencias de un Comité de seguimiento, que se establece ad hoc para este PAI.

El Comité de seguimiento estará compuesto por representantes de los servicios nacionales, regionales y locales responsables de la gestión de las medidas financieras, así como de representantes de la Comisión ; su misión es la de seguir y evaluar la realización del

programa . Ha de establecer sus propias reglas de procedimiento, y reunirse al menos dos veces al año.

Sus misiones específicas se detallan seguidamente de forma genérica ; en otras, encontramos : coordinar las medidas-PAI con los mecanismos administrativos y financieros necesarios ; proponer reglas detalladas para la gestión de la ayuda ; controlar y evaluar el estado del programa ; elaborar un informe anual destinado a la Comisión ; adoptar las modificaciones necesarias del PAI .

Tenemos tras este breve examen del PAI Oost-Groningen/Oost-Drenthe las líneas básicas de lo que constituye una operación integrada : delimitación precisa de la zona y de los objetivos a conseguir, así como de los medios de acción ; intervención coordinada y programada de los instrumentos comunitarios, nacionales, regionales y locales ( en la Decisión sólo se especifican detalladamente las intervenciones comunitarias, al estar las nacionales indicadas en el Programa de Acción aprobado, aunque no publicado ) ; por último, creación de un aparato institucional ( el comité de seguimiento ) plurirepresentativo, flexible y de amplias misiones, sobre

el que recae en la práctica la evaluación y control de la operación integrada.

b).- VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

En el seno de la DG XXII ( coordinación de Fondos estructurales ) existe la opinión de que estas últimas operaciones integradas que hemos analizado serían las que más en puridad podrían recibir tal nombre. Mientras que las experiencias de Nápoles y Belfast no serían realmente operaciones integradas ( por llevar a cabo una integración exclusivamente administrativa y no financiera, si bien entrarían decididamente en el campo de la PRC, al provenir la financiación comunitaria casi en su totalidad del FEDER ), los PDI, como ya apuntábamos, entrarían casi exclusivamente en el ámbito de la PAC ; por ello , estas operaciones integradas, iniciadas con la de Oost-Groningen/Oost-Drenthe, anteriormente analizada, serían las que responderían más fielmente al ideal de actuación integrada , al llevar a cabo una coordinación e integración tanto administrativa como financiera .

Las operaciones de Nápoles y Belfast supusieron toda una innovación en su tiempo, , sobretodo porque establecían un diálogo directo Comisión-entidades regionales y locales ; sin embargo hoy la situación, tras la entrada en vigor en 1985 de los PIM, es bastante diferente .

A nosotros nos interesa sobretodo subrayar la idea motriz de esta figura para cotejarla con la que da fuerza y sentido a los PIM. Si bien los objetivos y el alcance de las intervenciones son bien diferentes ( 202 ) , de hecho comprobaremos que nos encontramos ante el mismo medio o sistema de intervención : la idea de la acción integrada, mediante la que se intenta llevar a cabo una confluencia de iniciativas, públicas y privadas, de forma coordinada, sobre un área previamente delimitada. VANHOVE y KLAASSEN entienden en este sentido que nos hallamos ante la primera concreción del principio de coordinación , resaltando su importancia ( 203 ) ; no obstante, su aparición en escena motivó las dudas de su posible eficacia, por parte de diversos autores ( 204 ). Ello no empaña nuestra creencia de encontrarnos ante lo que constituyó un interesante, aunque tímido, experimento de aplicación de los principios de coordinación de instrumentos financieros de finalidad regional. Nos interesa asimismo poner de relieve la debilidad jurídica con la que estas acciones se



inician, y cómo van siendo posteriormente integradas con mayor solidez en el derecho regional comunitario.

Esta debilidad jurídica sin embargo a medio plazo dejará de existir, como antes hemos apuntado. En este sentido, todos los indicios señalan que se potenciarán decididamente en el futuro a las operaciones integradas precisamente por disponer con un margen jurídico y financiero muy flexible de actuación en la zona geográfica escogida. La opción, pues, parece ir encaminada hacia las operaciones integradas, según el modelo que estableciera en

---

(202).- Esencialmente, por el alcance geográfico, financiero, jurídico e institucional que implican los PIM, de unas proporciones comparativamente enormes.

(203).- "They become a strategic element of the Community policy", op. cit., pág. 422 ; para estos autores, "the effort to integrate Community instruments for regional development", realizado a través de las operaciones integradas de desarrollo, es "an illustration" del principio de Coordinación (Cf. pp. 452 - 453 ).

primer lugar la operación Oost-Groningen/Oost-Drenthe.

---

(204).- El que muestra un mayor escepticismo es a nuestro entender Yves MÉNY, cuando en loc. cit., y al referirse al comienzo en la aplicación de estas acciones, nos comenta irónicamente que : " One wonders whether Member States agreed to the experiment because of the seriousness of the local situations, or because they would constitute suicide missions for the Commission" (pág. 386). Por su parte, René UHRICH, en op. cit., pág. 110, nos dice a este respecto que "On en attend un effet d'accélération en facilitant la réalisation de projets qui, sans l'opération intégrée, auraient été plus longs à se concrétiser. On espère enfin que la valeur économique de l'ensemble des interventions financières sera supérieure à la somme arithmétique qu'elles représenteraient "

B.- LAS ACCIONES PILOTO PREPARATORIAS DE LOS PIM

La Comisión ha ido aprobando mediante decisión tres series de acciones piloto preparatorias para la aplicación de los programas integrados mediterráneos.

La primera serie fué adoptada el 21 de Diciembre de 1983. Se trata de trece decisiones de operaciones que conciernen a territorios de los tres países implicados en los PIM, con una duración de dos años ( 205 ).

---

(205).- Todas ellas publicadas en el J. O. C. E. L 44 de 15 de febrero de 1984, páginas 1 a 65. Serian las siguientes decisiones (sólo disponemos de la versión francesa) : Décision de la Commission 84/70/CEE relative à l'exécution sur le territoire de l'Oligastria, Nuoro, région de Sardaigne, Italie, d'une action pilote préparatoire à la mise en oeuvre des programmes méditerranéens intégrés ; Décision 84/71/CEE relative à l'exécution dans les zones

La estructura de las Decisiones es idéntica en

---

internes de la région de Corse, France, d'une action pilote ; Décision 84/72/CEE relative à l'exécution dans le département de l'Hérault, France, d'une action pilote ; Décision 84/73/CEE relative à l'exécution dans l'île de Lesbos, nome de Lesbos, Grèce, d'une action pilote ; Décision 84/74/CEE relative à l'exécution dans le secteur de la pêche et de la aquaculture en Grèce d'une action pilote ; Décision 84/75/CEE relative à l'exécution pour le secteur de la pêche et de la aquaculture et dans les régions du Languedoc-Roussillon, de la Provence-Côte d'Azur, de la Corse et de l'Aquitaine, France, d'une action pilote ; Décision 84/76/CEE relative à l'exécution en Italie, pour le secteur de la pêche et de la aquaculture, d'une action pilote ; Décision 84/77/CEE relative à l'exécution dans les zones intérieures de la province de Viterbe, région du Latium, Italie, d'une action pilote ; Décision 84/78/CEE relative à l'exécution dans le nome d'Ionnina, Grèce, d'une action pilote; Décision 84/79/CEE relative à l'exécution dans la zone d'Evritania, Grèce, d'une action pilote; Décision 84/80/CEE relative à l'exécution dans la région de Prespes, nome de Florina, Grèce, d'une action pilote ; Décision 84/81/CEE relative à l'exécution dans l'île de Lemnos, nome de Lesbos, d'une action pilote ; Décision 84/82/CEE relative à l'exécution dans plusieurs zones rurales de la région des Abruzzes,

las trece de esta serie : tras la base jurídica y los considerandos ( 206 ), se siguen seis artículos

---

Italie, d'une action pilote préparatoire à la mise en œuvre des programmes méditerranéens intégrés. La duración queda fijada en los Anexos 1, punto 5, en un período que abarca de Diciembre de 1983 a Diciembre de 1985.

Al año de aprobarse estas Decisiones se adoptaron por la Comisión otras 13 Decisiones modificatorias de las primeras (y que respectivamente , serían las Decisiones (CEB) 85/80, 85/81., 85/82, 85/83, 85/84, 85/85, 85/86, 85/87, 85/88, 85/89, 85/90, 85/91 y 85/92 de 14 de Diciembre de 1984, D. O. C. E., L 37 de 8 de febrero de 1985, pp. 1 - 60 ). Estas Decisiones modificaban a las anteriores por virtud de lo establecido en sus artículos 2 (examen regular de la Comisión para controlar su aplicación a efectos de modificar su Anexo 1) y se limitaban a introducir en cada una un nuevo Anexo 1 ( determinando objetivos, definición y caracteres generales de la zona, objetivos operacionales, calendario, autoridades responsables, estimación de la participación financiera de la Comunidad) ; la Decisión relativa a Lesbos sería posteriormente modificada ( D. O. C. E. L 195 de 13.4.1988 ).

( 207 ) y dos Anexos ( 208 ).

---

(206).- La base jurídica citada es exclusivamente el Tratado CEE : "vu le traité instituant la Communauté économique européenne".

Por otra parte, los considerandos, idénticos en las trece decisiones, rezan del siguiente tenor:

" considérant qu'il est prévu d'instituer des programmes méditerranéens intégrés;

considérant qu'il est nécessaire d'entreprendre des actions pilotes pour tester les méthodes de mise en œuvre des programmes méditerranéens intégrés afin de s'assurer que tels programmes puissent être mis en œuvre dès que possible après leur adoption;

considérant que les actions pilotes consistent en un ensemble cohérent d'opérations compatibles aussi bien les unes avec les autres qu'avec les programmes de développement régional et qu'elles ont leurs mérites propres du point de vue des politiques de la Communauté;

considérant que chaque action pilote est à plus petite échelle que le dispositif opérationnel prévu dans le cadre des programmes méditerranéens intégrés;

considérant que l'action pilote en question concerne une zone qui présente des problèmes de développement représentatifs de ceux que les programmes méditerranéens

Hemos de destacar que la base jurídica de estas

---

intégrés sont destinés à résoudre:

considérant que, afin de s'assurer de son efficacité, l'action pilote en question sera effectuée par phases successives avec l'accord des autorités nationales de l'Etat membre concerné et en coopération étroite avec les autorités régionales et locales compétentes; considérant que la Communauté, pour octroyer son concours, devrait tenir compte de l'expérience acquise au cours des premières phases "

(207).- El primer artículo establece las acciones piloto en los distintos territorios. El resto de los artículos repiten invariablemente en todos los casos el mismo contenido :

"Article 2

La mise en oeuvre de l'action pilote est régulièrement examinée par la Commission en concertation avec l'Etat membre concerné pour pouvoir décider si les éléments prévus à l'annexe 1 doivent être révisés, et dans quelle mesure ils doivent l'être.

Article 3

L'action pilote est réalisée par voie de décisions spécifiques de la Commission se rapportant à des opérations particulières faisant partie de l'action pilote. Ces

decisiones es bastante deficiente : se cita al Tratado CEE en general, y acto seguido se alega que está previsto establecer los PIM , como toda justificación jurídica .

---

décisions décrivent le contenu de ces opérations, fixent la participation de la Communauté au financement de chaque opération et en précisent les modalités. L'annexe 2 fixe les conditions générales à remplir pour que ces décisions spécifiques puissent être prises.

Article 4

Dans les trois mois qui suivent l'achèvement de toutes les opérations comprises dans l'action pilote, l'état membre concerné transmet à la Commission, en cinq exemplaires, un rapport sur les leçons à tirer de l'action pilote dans son ensemble pour la mise en oeuvre des programmes méditerranéens intégrés.

Article 5

Le concours décidé par la Commission en faveur de l'action pilote ne peut lier la Communauté quant au choix définitif des zones appelées à faire l'objet des programmes méditerranéens intégrés.

Article 6

La République ..... est destinataire de la présente décision. "



Hubiera parecido más razonable, en este sentido, hacer uso del artículo 235 TCBE, tal y como se utilizaría posteriormente para adoptar los PIM.

En cualquier caso resulta evidente, por los considerandos de las decisiones, que se conciben estas acciones como experimentales para probar la eficacia y los métodos utilizados, en pequeña escala, y así asegurar el menor número de obstáculos para la posterior puesta en marcha de los PIM.

El articulado de las decisiones refleja algunos de los principios que posteriormente se introducirán con más fuerza en el reglamento regulador de los PIM, en este caso, con más determinación si cabe dado su carácter experimental

---

(208).- El Anexo I describe los objetivos globales de la acción, la definición y las características generales de la zona, los objetivos operacionales, calendario, autoridades responsables y cálculo del concurso comunitario y previsiones de financiación. El Anexo 2 se refiere a las condiciones generales necesarias para que puedan aplicarse las condiciones específicas previstas en el artículo 3 .

: la revisión que la Comisión puede hacer sobre la marcha de estas operaciones y las decisiones de ejecución que la Comisión adopta para cada operación particular que forme parte de la acción piloto (fijando contenido de la acción y financiación comunitaria de la misma ).

Los Anexos fijan el contenido propio de la acción y su financiación, así como las autoridades responsables de su coordinación y aplicación.

La segunda serie de acciones piloto la constituyen dos decisiones de 23 de diciembre de 1985, que establecen para 1986 dos acciones preparatorias de los PIM ( 209 ) . Se lanzan asimismo cinco nuevas acciones piloto en Francia ( en Lescar de Aquitania, en el Gard, y en la meseta de Valensole en los Alpes de Alta Provenza, en el Tarn-et-Garone y en el centro de la Lot en Aquitania ) y otra para el sector pesquera y la acuicultura en Grecia ( 210 ) .

En esta misma fecha se adoptan tres decisiones modificatorias de otras tantas decisiones de la primera

serie de acciones piloto ( 211 ). Asimismo, a finales de

---

(209).- Decisión 86/39/CEE de la Comisión, relativa al establecimiento en el nomos de Grevena, Grecia, de una acción piloto preparatoria para la aplicación de los Programas Integrados Mediterráneos; Decisión 86/40/CEE relativa al establecimiento en la zona del lago Trasimeno, región de Umbria, Italia, de una acción piloto preparatoria para la aplicación de Programas Integrados Mediterráneos, ambas en el D. O. C. E., L 62 de 5 de marzo de 1986, páginas 25 a 33.

(210).- Boletín de las CC. EE. 1-1986, punto 2.1.84.

(211).- Decisión 86/41/CEE de la Comisión, por la que se modifica la Decisión 84/73/CEE que establece una acción piloto preparatoria para la aplicación de los Programas Integrados Mediterráneos; Decisión 86/42/CEE de la Comisión, por la que se modifica la Decisión 84/73/CEE que establece una acción piloto preparatoria para la aplicación de Programas Integrados Mediterráneos ; Decisión 86/43/CEE de la Comisión, por la que se modifica la decisión 84/70/CEE que establece una acción piloto preparatoria para la aplicación de Programas Integrados Mediterráneos. Estas tres Decisiones aparecieron también en el D. O. C. E., L 62 de 5 de marzo de 1986, páginas 34 a 39. En líneas generales, estas tres Decisiones modificatorias de las Decisiones anteriores que instauraban acciones piloto preparatorias de los PIM, prorrogan el tiempo previsto de

Diciembre, la Comisión aprobó un estudio preparatorio para los PIM ( en virtud del artículo 550 del presupuesto ) en el nomos de Messinia ( Grecia ) ( 212 ).

La estructura de las dos decisiones presenta las siguientes características : la base jurídica en esta ocasión varía con respecto a la de la primera serie ya que aquí, aparte del TCEE, se da como base jurídica el reglamento regulador de los PIM, que para esta fecha ya había sido aprobado ( y no en consecuencia, una mera referencia a la previsión de su establecimiento como ocurría en la primera serie ) ; los considerandos por otra parte son bastante similares a aquellos de la primera serie ; en el contenido se introduce un artículo ( que no constaba en las acciones piloto de las anteriores series ) por el

---

vigencia de la acción ( a Diciembre de 1986 ) y preven la asistencia financiera comunitaria correspondiente para ese periodo.

(212).- Boletín de las CC. EE., 1-1986, punto 2.1.85.

que se establece un comité de seguimiento de la acción piloto ( 213 ); los Anexos son por lo demás muy parecidos a los de las acciones piloto de la primera serie.

El 16 de Abril de 1986 , la Comisión adoptó varias decisiones sobre la concesión de un importe de cinco millones de ECUS para diversas acciones preparatorias de los PIM, en virtud del artículo 550 del presupuesto : siete decisiones sobre la concesión de un suplemento de concurso

---

(213).- Es el artículo 5, que dice : "Se creará un Comité de seguimiento de común acuerdo entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales y locales interesadas del Estado miembro, para verificar la realización de la acción piloto. Dichas autoridades, de acuerdo con la Comisión, tomarán las demás disposiciones administrativas necesarias en cada nivel administrativo".

Esta introducción de un Comité de seguimiento en la acción piloto parece consecuencia directa de la influencia que ejerció el reglamento PIM, dado que este elemento es fundamental en el reglamento PIM. Es importante además esta introducción de un aparato institucional (el Comité de seguimiento) ad hoc para la vigilancia de la ejecución de la acción piloto, institución que en la primera serie de acciones experimentales PIM no existía y que es ciertamente garantía de la eficacia de la operación.

para las operaciones que han sido ya objeto de un concurso FEOGA - Orientación o del FEDER. Dichas decisiones se refieren a seis regiones situadas en Grecia y una en Italia ( Abruzos ) ; cinco decisiones sobre la concesión de un concurso para operaciones que formen parte de acciones piloto preparatorias de los PIM lanzados en Diciembre de 1985. Dichas decisiones tienen por objetivo realizar dos nuevas acciones, en Grevena ( Grecia ), y en Umbria ( Italia ), así como la prórroga y extensión de tres acciones lanzadas en diciembre de 1983 : la isla de Lesbos ( Grecia ), las regiones de Cerdeña y del Lacio ( Italia ); también se adoptaron tres decisiones de concesión de concurso para estudios preparatorios de los PIM en Italia ( 214 ).

Por otra parte, la Comisión prorrogó en Junio de 1986 el calendario de ejecución de ciertas operaciones especiales, que forman parte de la acción piloto preparatoria de los PIM en Córcega ( 215 ).

---

(214).- Boletín de las CC. EE. 4 - 1986, punto 2.1.90.

La tercera serie de acciones piloto la constituyen cuatro Decisiones de la Comisión de 13 de agosto de 1986, estableciendo otras tantas acciones preparatorias para la aplicación de los Programas Integrados Mediterráneos ( 216 ).

Estas cuatro Decisiones presentan las mejoras

---

(215).- Boletín de las CC. EE. 6 - 1986, punto 2.1.143.

(216).- Son las siguientes : Decisión 86/450/CEE de la Comisión, relativa al establecimiento en la región de Basilicata, Italia, de una acción piloto preparatoria para la aplicación de los programas integrados mediterráneos ; Decisión 86/451/CEE de la Comisión, relativa al establecimiento en la región de Sicilia, Italia, de una acción piloto preparatoria para la aplicación de los programas integrados mediterráneos; Decisión 86/452/CEE de la Comisión, relativa al establecimiento en la región de Toscana, Italia, de una acción piloto preparatoria; Decisión 86/453/CEE de la Comisión, relativa al establecimiento en la región de Calabria, Italia, de una acción piloto preparatoria para la aplicación de los programas integrados mediterráneos, todas ellas en el D. C. E. L 265 de 17 de septiembre de 1986, en las páginas 14 a 39.

Introducidas por las acciones piloto de la segunda serie (cita del reglamento PIM como base jurídica, establecimiento de un Comité de seguimiento para la acción piloto), e incorporan como características diferenciadoras los siguientes elementos : por una parte, una referencia en los considerandos a la decisión de principio que adoptara la Comisión en 1985 para establecer la acción piloto ( 217 ). De otra parte, una referencia directa a la necesaria coordinación que habrá de establecerse entre la acción

---

(217).- Es la causa por la que en el Anexo 1 de las cuatro Decisiones que establecen las acciones piloto se indica que el período de duración será aquel comprendido entre el 27 de agosto de 1985 y el 27 de agosto de 1987. Efectivamente, el considerando sexto indica : " Considerando que el 27 de agosto de 1985 la Comisión decidió, en cuanto al principio, una acción piloto preparatoria para los programas integrados mediterráneos, que deberá concretarse ulteriormente en todos sus detalles y que con tal motivo concedió ya una ayuda para una operación prioritaria; Considerando que en el momento actual es posible definir dichos detalles ".



piloto y el PIM correspondiente ( 218 ). Este último elemento que se incorpora a esta tercera serie de acciones piloto preparatorias de los PIM hemos de considerarlo un avance por relación a las anteriores Decisiones y no hace sino profundizar en la naturaleza y carácter específico de estas acciones piloto, cuyo objetivo último es el de preparar el camino para la efectiva aplicación de los PIM , ya en una escala muy superior, , usando un método financiero e institucional similar.

---

(218).- Esta referencia la encontramos en el octavo considerando de las cuatro Decisiones : "Considerando que es necesario coordinar la acción piloto con el programa integrado mediterráneo adoptado , en su caso, para la misma región o la misma zona ". Asimismo, se ha introducido dos párrafos en el artículo 2 para indicar que : "Para asegurar la necesaria coordinación entre la presente acción y el programa mediterráneo propiamente dicho, la Comisión tendrá en cuenta, en especial, si es necesario incluir en dicho programa las intervenciones objeto de la presente Decisión que todavía no se hayan realizado en el momento de la entrada en vigor del programa y en qué medida es necesario incluirlas.

El 12 de Diciembre de 1986 la Comisión adoptó una decisión relativa a la institución en la zona de Kalamata ( nomos de Mesenia en Grecia ) de una acción preparatoria a la puesta en práctica de los PIM y a la concesión de una ayuda para las operaciones que forman parte de ella ( 219 ).

Por otra parte, la Comisión adoptó en esta misma fecha catorce decisiones de acciones preparatorias de los PIM en

---

Si la Comisión decide incluir las intervenciones a las que se refiere el anterior apartado en el programa integrado, la fecha de dicha Decisión se considerará desde el punto de vista de la presentación de cuentas como la fecha final de la acción piloto."

(219).- Boletín de la CC. EE., 12 - 1986, punto 2.1.173. Las ayudas comunitarias ascienden a casi 15 millones de ECUS ; tienden a que la zona damnificada de Kalamata se recupere, con el fin de que pueda estar en condiciones de beneficiarse plenamente de la ejecución del PIM para Grecia Occidental y el Peloponeso ( que se presentara a la Comisión el 23 de julio de 1986 ).

las regiones griegas de Prespes, Ionnia, Lesbos, Lemnos,  
Evia, Grevena, Gialova y Larissa ( 220 ).

---

(220).- Boletín de las CC. EE., 12 - 1986, punto  
2.1.174.

III.- LOS PROGRAMAS MEDITERRANEOS INTEGRADOS :

ASPECTOS JURIDICOS - FORMALES

1. - EVOLUCIÓN DESDE LAS PRIMERAS PROPUESTAS HASTA  
LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO

Analizaremos en el presente apartado, y antes de introducirnos en el estudio del contenido concreto del Reglamento regulador de los PIM, las propuestas que fueron surgiendo desde 1983 al respecto. En este sentido, observaremos cómo los principales elementos y factores que determinaron el modelo definitivo de la iniciativa PIM se pusieron de relieve en este período ( 1983 - 1985 ). Igualmente , comprobaremos el profundo cambio que se opera en la misma concepción de los PIM desde la primera iniciativa hasta la adopción definitiva del Reglamento en 1985 ( 221 ).

---

(221).- Al respecto de las primeras propuestas PIM, puede verse, Jerónimo BLASCO JAUREGUI, " Los Programas Mediterráneos Integrados ....", cit., pp. 114 - 116 ; Joël BOUDANT, loc. cit., pp. 255 a 258 ; J. - F. DREVET, op. cit., pp. 195 - 196.

La Comisión aprobó ya el 23 de febrero de 1983 las líneas directrices de los programas integrados mediterráneos. El objetivo de los programas se cifraba en favorecer el desarrollo económico de las regiones mediterráneas de la Comunidad, estimándose con este fin en 6.628 millones de ECUS la participación comunitaria, para un período de seis años. ( 222 ).

La primera propuesta de la Comisión fué la Comunicación recogida en el documento COM (83) 24 final ( 223 ).

---

(222).- Boletín de las CC. EE., 1983-2, puntos 2.1.102 y 2.2.2.

(223).- Propositions de la Commission concernant les Programmes intégrés Méditerranéens, Partie I et II, COM (83) 24 final de 17 de Marzo de 1983, presentados al Consejo el 24 de Marzo, 1983. Asimismo, Boletín de las CC. EE., 1983 - 3, puntos 1.3.1. a 1.3.13., y 2.1.66 ; además, puntos 3.4.1. a 3.4.3. .

Este COM (83) 24 final establecía para los PIM dos objetivos básicos : el aumento de la renta y la mejora de la situación del empleo. Las regiones que se escogieron fueron aquellas que más se adecuaban a los objetivos fijados : Languedoc-Rosellón, Córcega, Provenza-Alpes-Costa Azul, Aquitania y Mediodía-Pirineos ( Francia ) ; Mezzogiorno, Lacio, Toscana, Umbria , Marcas, Liguria ( Italia ) ; la totalidad del territorio de la República Helénica . Se excluían , en general, las grandes ciudades, en el caso de las regiones francesas y de las italianas del Norte y Centro, las zonas costeras de urbanización continua y de actividad turística permanente.

Su contenido retomaba ciertas acciones ya iniciadas en el marco de otras políticas, aunque sin la articulación y visión de conjunto que aportaban los PIM. El contenido se dividía en dos grandes sectores : Agricultura y sectores extra-agrícolas.

En lo relativo a lo previsto para la agricultura, las acciones agrícolas ocupan en los PIM una posición central, debido a la importancia del sector en estas regiones y a la necesidad existente de aumentar su competitividad, en el



contexto de la tercera ampliación comunitaria. Podemos clasificar en tres categorías aquellas acciones : a ) acciones para mejorar las condiciones generales de la actividad agrícola ( infraestructuras ); b ) intervenciones en las explotaciones mediante acciones de carácter técnico y sociocultural ; c ) acciones de acompañamiento ( bosques, investigación, formación profesional ).

Por regla general, las medidas agrícolas establecían diferencias entre las zonas internas y las zonas de llano.

En lo relativo a lo señalado para los sectores extra-agrícolas, las acciones previstas tendían a crear posibilidades alternativas de empleos para quienes cesaran en la actividad agrícola, a suministrar fuentes de ingresos suplementarios, y a mejorar en general el tejido socioeconómico de las regiones asegurando un mayor dinamismo . Estas acciones concernían a los siguientes sectores : pesca ( infraestructuras portuarias, acuicultura, investigación, asistencia técnica ) ; Pequeña y Mediana Empresa, Artesanía ; turismo ; energía ( potenciación de la empresas dedicadas en estas regiones

a las energías renovables : biomasa, solar, eólica, hidroeléctrica ) .

En relación a la aplicación de estos programas , los Estados se comprometerían a poner en marcha un dispositivo operacional, asegurado por la Comisión de las Comunidades Europeas. El resto de los Estados sería asociado a la puesta en marcha de los PIM, a través de los diversos Comités de los Fondos existentes, sin modificación prevista en sus reglas de funcionamiento. Esta propuesta preveía asimismo el establecimiento con cada Estado concernido de una estructura de concertación y de coordinación, al objeto de facilitar la puesta en práctica de los Programas ; esta estructura permitiría un seguimiento sobre el terreno de la aplicación de los programas para evitar cualquier posible obstáculo, así como una evaluación continua de la práctica.

Asimismo se preveía una línea especial en el presupuesto de la CE.

Es interesante subrayar la existencia en la primera

propuesta de solamente tres Programas Integrados Mediterráneos a llevar a cabo, uno para cada país : un PIM Francia, otro PIM Grecia, y un último PIM Italia ( 224 ).

El Consejo Europeo de Stuttgart ( 17 - 19 de junio de 1983 ) ( 225 ) , acogiera ya en la Declaración final a los PIM de la siguiente forma :

" El Consejo europeo ha tomado nota de las comunicaciones de la Comisión sobre los programas integrados mediterráneos, que miran especialmente a una modernización de la agricultura mediterránea y a su mejor integración en la economía general. Pide al Consejo que inicie un examen una vez le sean sometidas las proposiciones de la comisión". ( 226 ).

Es muy interesante comprobar cómo el Consejo Europeo

---

(224).- Boletín de las CC. EE., 3 - 1983, puntos 3.4.1. a 3.4.3.

(225).- Boletín de las CC. EE., 1983 - 6 , puntos 1.5.1. a 1.5.25..

(226).- En concreto, citamos el párrafo final del punto 1.5.3.

introduce a los PIM dentro del punto relativo a la "Política Agrícola común". Esto reflejaba en carácter esencialmente agrícola que en un principio se le dió a los PIM ( 227 ).

En función de las ideas expresadas en la Comunicación referida , la Comisión presentaría al Consejo una propuesta de Reglamento : COM (83) 495 final ( 228 ) ; se trataba del dispositivo jurídico que completaba las anteriores propuestas contenidas en la primera comunicación .

---

(227).- Subrayando el carácter agrícola de la primera propuesta PIM, Roberto PASCA, "I Programmi Integrati Mediterranei nella prospettiva dell'allargamento della Comunità", en Rassegna Economica, anno 46 nº 6, novembre-dicembre 1982, Banco di Napoli, pp. 1547 - 1566 ; también, Daniel GADBIN, loc. cit., en especial pp. 73-74 .

(228).- Proposition de Règlement (CEE) du Conseil instituant les programmes intégrés méditerranéens, de 16 de Agosto de 1983, présentée par la Commission au Conseil el 23 de Agosto de 1983, publicada en el J. O. C. E. Nº C 251 de 19.9.83 , páginas 1 - 18 ; también, Boletín de las CC. EE., 1983 - 7/8, punto 2.1.78.

En esta Comunicación ya tenemos una propuesta formal y estructurada de Reglamento-marco para llevar a cabo los PIM.

De esta propuesta de Reglamento subrayaremos los aspectos que a nuestro entender eran los principales.

En primer lugar, pondremos de relieve la vocación eminentemente rural de los PIM, ya que el mismo artículo primero establecía que : *"Des programmes méditerranéens intégrés (...) sont établis afin de promouvoir le développement des zones rurales de certaines régions méditerranéennes situées en France, en Grèce et en Italie."*

Las acciones, complementarias de la existentes, eran subrayadamente agrícolas : *" Les PMI portent sur des actions concernant des activités agricoles, y compris des activités de la pêche.."* De hecho, el grueso de la propuesta lo constituían las medidas agrícolas ( 229 ), que

---

(229).- Título II, artículos 5 a 21, subdividido en las siguientes secciones : Disposiciones generales, mejoras físicas, directivas socio-estructurales, medidas específicas para las producciones agrícolas en las zonas

retomaban las propuestas de la primera comunicación en gran medida, especificadas con increíble detallismo.

Al respecto de las acciones previstas, Joël BOUDANT subrayará que

*"pratiquement toutes les mesures envisagées là, coïncident avec des actions de la Communauté déjà existantes principalement au titre du FEOGA - Orientation et du FEDER - hors quota . Seuls les taux d'intervention et la zone couverte sont différentes. Cependant, la procédure adoptée est intéressante puisqu'elle est fondée sur une approche globale et sur une coordination des instruments financiers structurels" ( 230 )*

A las otras acciones no agrícolas que se preveían en el marco de los PIM se les dedicaba mucha menor atención ( 231 ).

---

internas y en las islas, medidas específicas para las producciones agrícolas en las zonas de planicie y costeras, bosques. El Título III , denominado "Pesca y Acuicultura", comprendía los artículos 21 a 23.

(230).- Loc. cit., página 256.

En segundo lugar, subrayaremos el aparato institucional ad hoc previsto para la aplicación de estos Programas : el "Comité de guidance", y el "Dispositif opérationnel" .

Esta peculiar terminología reflejaba a su vez una cierta confusión sobre la naturaleza y características del aparato institucional. Así, el "Comité de Guidance" , constituido en razón de uno por cada PIM, era asistido también cada uno por un grupo de trabajo técnico. Tanto el grupo de trabajo como el Comité eran designados por el Estado afectado y la Comisión. La delimitación de sus funciones sin embargo no se efectuaba, y carecía de toda precisión la asignación de competencias.

---

231).- Eran las siguientes : Medidas de desarrollo fuera del sector agrícola ( Título V, artículos 24 a 30 ); infraestructuras ( Título VI, artículos 31 y 32 ) ; medidas de acompañamiento ( Título VII, artículos 33 a 36 ).

De igual forma, el "Dispositif opérationnel" resultaría ser, según la propuesta, el conjunto de medidas adoptadas por los Comité de guidance, los grupos de trabajo técnicos y el Estado para aplicar cada PIM. Este Dispositivo tendría, pues, una naturaleza documental, y quedaría dividido en dos partes: una general, demostrando la coherencia de todas las acciones previstas, y otra, de carácter técnico, sobre cada medida específica adoptada para aplicar el PIM en cuestión.

La Comisión examinaría y aprobaría cada Dispositif opérationnel ( en su parte general, ya que la parte referente a las medidas concretas seguiría su propio curso de consulta ).

Resulta de esta manera que el aparato institucional previsto es más confuso y menos autónomo y desarrollado que el que se establecería finalmente en 1985, ya que el Dispositif opérationnel no resultaría ser otra cosa que los mismos Programas Integrados ( aunque no podían tener este



nombre porque sólo se determinaba a priori la existencia de tres, uno para cada Estado ) ; no existían procedimientos PIM propios de consulta de las acciones y las funciones del Comité de guidance y de los grupos de trabajo técnicos no quedaban concretadas ni aún dotadas de especificidad.

Subrayaremos por último el escaso desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de control ( por ejemplo, sólo se preveían dos Informes para toda la duración de los PIM, que era de seis años, y las penalizaciones previstas a tomar por la Comisión no tenían ningún elemento objetivo de valoración para ser adoptadas ).

Esta propuesta de Reglamento no recibió sin embargo una acogida favorable por parte de la generalidad de los Estados de la CE ; existían una serie de problemas que se estaban planteando en ese momento ( reforma de la PAC, la cuestión de la aportación presupuestaria del Reino Unido de la Gran Bretaña ) , que impidieron que dicho Reglamento se debatiera adecuadamente y prosperara . Únicamente Grecia mantuvo una postura firme en defensa de dicha propuesta de Reglamento, ya que encontraba en su contenido una respuesta

razonable a muchas de las cuestiones planteadas en su memorandum de 1982 ; de igual forma, aunque en menor medida, para Francia la propuesta representaba una oportunidad para dar respuesta a la problemática que suscitaba en sus regiones sureñas la futura ampliación ibérica, por lo que apoyaba al Gobierno griego ( 232 ).

En Octubre de 1983, la Comisión completó su propuesta de Reglamento sobre los PIM con un conjunto de acciones relativas al sector pesquero y a la acuicultura : COM (83) 641 final ( 233 ). Estas acciones consistían en la mejora de las estructuras portuarias, en el acondicionamiento de lagunas aptas para la acuicultura, creación de zonas marinas protegidas, mejora del material de producción, etc.

---

(232).- Joël BOUDANT, loc. cit., pág. 256 ; para una posición escéptica sobre el interés francés en los PIM, J.F. DREVET, op. cit., página 70 : "l'accueil du gouvernement français est loin d'être enthousiaste", refiriéndose al periodo comprendido entre septiembre de 1983 y noviembre de 1984.

La propuesta fué debatida en las sucesivas reuniones del Consejo Europeo ; en Bruselas ( 19 y 20 de marzo de 1984 ) ( 234 ) ya se dió el acuerdo de principio para lanzar los PIM ; en Fontainebleau ( 25 y 26 de junio de 1984 ) ( 235 ), se decidió , en el marco del "paquete global" , que los PIM debía estar operativos en 1985.

La Declaración concreta fué la siguiente, en el marco de la llamada a la eficacia en las intervenciones de los Fondos estructurales :

*"Se perseguirá una mejor coordinación de las acciones de diferentes Fondos, por ejemplo mediante el sistema de programas integrados".*

---

(233).- Boletín de las CC. EE. , 1983-10, punto 2.1.76. y 2.1.163

(234).- Boletín de las CC. EE. , 1984 - 3, punto 1.1.1.

(235).- Boletín de las CC. EE. , 1984-6, puntos 1.1.1. a 1.1.10.

" Con dicha perspectiva, se lanzarán una serie de «programas integrados mediterráneos» en beneficio de las regiones mediterráneas de la Comunidad actual de forma que sean operacionales en 1985. Concedidos por una duración limitada, tendrán por objeto mejorar las estructuras económicas de esas regiones a fin de permitirles adaptarse en las mejores condiciones posibles a la nueva situación creada por la ampliación. Igualmente, cubrirán los problemas evocados por el memorandum griego.

Los medios financieros destinados a intervenciones del Fondo como consecuencia de los PIM se incrementarán de forma significativa en términos reales en el marco de las posibilidades de financiación. " ( 236 ).

Sin embargo, persistían serias discrepancias entre los países del Norte ( sobretodo, el Reino Unido ) y los del Sur sobre la financiación de los programas integrados.

---

(236).- Boletín de las CC. EE., 1984 - 6, punto 1.1.7.

Tras los dictámenes del Consejo Económico y Social ( 237 ), y del Parlamento Europeo ( 238 ), la Comisión modificaría su propuesta recogiendo algunas de las iniciativas contenidas en estos dictámenes, teniendo además en cuenta el nuevo Reglamento FEDER, y presentaría otra propuesta de Reglamento : el COM (84) 499 final ( 239 ). Esta propuesta ponía un especial énfasis en las acciones a llevar a cabo en favor de las zonas rurales de las regiones mediterráneas afectadas por dichos programas.

---

(237).- J. O. C. E. C 23 de 30.1.84 ( Boletín de las CC. EE., 1983-11, punto 2.4.24 ), y J. O. C. E. C 206 de 6.8.1984, ( Boletín de las CC. EE., 1984 - 5, punto 2.4.25 ).

(238).- Resolución del PE de 29 de Marzo de 1984, J. O. C. E. C 117 de 30.4.1984 ( Boletín de las CC. EE., 1984-3, punto 2.1.90).

(239).- Presentada por la Comisión al Consejo el 6 de Septiembre de 1984, en J. O. C. E. N ° C 280 de 19.10.1984, páginas 1 - 24 ; Boletín de las CC. EE., 1984-9, punto 2.1.58.

El COM (84) 499 final presentaba algunas características especiales por relación a la anterior propuesta de Reglamento de la Comisión.

Así, a pesar de seguir manteniendo que los PIM "sont établis afin de promouvoir le développement des zones rurales de certaines régions méditerranéennes situées en France, en Grèce et en Italie" ( 240), las acciones ya eran más diversificadas : "Les PMI portent sur des actions concernant l'agriculture, la pêche, les forêts, les sources renouvelables d'énergie, l'artisanat, les petites et moyennes entreprises industrielles et de services, le tourisme rural, d'autres activités économiques, notamment la transformation et la commercialisation des produits agricoles et des produits de la pêche, ainsi que les infrastructures d'accompagnement " ( 241 ).

---

(240).- Artículo 1,1 , J. O. C. E. cit., página 3.

(241).- Artículo 1,2 de la propuesta, Ibidem.

Ello tenía su reflejo a lo largo del articulado, dando como resultado una propuesta más extensa

Igualmente, ya aparece coniformado de distinta manera el "Comité de Guidance" : se le cambia ahora de denominación ( pasa a llamarse "Comité de pilotage" ), se le asigna una precisa función ( "donner une impulsion continue à l'exécution du PMI" ), y se precisa su composición, dando cabida a las regiones ( "*Des représentants des régions concernées par les PM peuvent participer aux comités de pilotage*" ).

Por su parte, el "Dispositif opérationnel" previsto en esta propuesta estaba más clarificado que en la propuesta anterior ; el proceso de adopción de estos dispositivos para cada Estado por la Comisión se presenta más perfilado.

Por último, las medidas de control permanecen aún sin desarrollar, dentro del último Título, relativo a las Disposiciones finales .

Esta propuesta fué presentada al Consejo Europeo de Dublin ( 3 - 4 Diciembre, 1984 ) ( 242 ) , donde el enfrentamiento que antes mencionábamos entre los países del Norte y del Sur de la CE al respecto de la financiación de los PIM tuvo su eclosión : efectivamente, en esta reunión del Consejo Europeo no pudo ser objeto de conclusión alguna por parte de la presidencia el tema de los PIM por la reserva griega :

"La delegación griega sólo acepta la ampliación si la Comunidad adopta una posición satisfactoria sobre los programas integrados mediterráneos." ( 243 ).

---

(242).- Boletín de las CC. EE., 1984 - 12, puntos 1.2.1. a 1.2.8.

(243).- Declaración realizada por el primer ministro griego con motivo del Consejo Europeo de Dublin del 4 de Diciembre, 1984, en Boletín de las CC. EE., 1984 - 12, punto 1.2.16



Pese a la firme actitud griega, que vinculaba la adopción de los PIM a la tercera ampliación comunitaria, la actitud de la República francesa era más matizada ; en efecto, aunque manteniendo su apoyo a los PIM, criticaba el mecanismo previsto por su pesadez, a la par que propugnaba una conversión del reglamento en reglamento-marco , y una reducción del coste financiero.

La Comisión , adoptó una vía intermedia, reduciendo la línea especial a favor de las intervenciones de los Fondos, y ampliando el campo de aplicación del Reglamento, en su comunicación de 20 de febrero de 1985 ( 244 ); en esta comunicación se relanzaba la discusión sobre los PIM tras los desacuerdos de Dublín, adoptando un nuevo enfoque de la propuesta de reglamento PIM .

---

(244).- Boletín de las CC. EE., 1985 - 2, puntos 1.2.1 a 1.2.4.

Posteriormente la propuesta COM (84) 499 final sería sustituida por otras nuevas que variaban sustancialmente las iniciales : la primera de ellas, el COM (85) 180 final ( 245 ).

El COM(85) 180 final se basaba en la Comunicación adoptada el 20 de Febrero de 1985 , así como en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas ( 29 - 30 de Marzo de 1985 ), donde ya se diseñaron las líneas básicas de lo que serian en concreto los futuros PIM -duración, cuantía de las intervenciones financieras, especificidad griega- ( 246 ). Esta propuesta anulaba y sustituía a las correspondientes de agosto de 1983 ( COM (83) 495 final ) y septiembre de 1984 ( COM (84) 499 final ) ( 247 ).

---

(245).- De 18 de abril de 1985.

(246).- Boletín de las CC. EE. 1985-3, punto 1.2.8.

(247).- El Dictamen del C.E.S. sobre esta propuesta es de 30 de mayo de 1985, J. O. C. E. C 188 de 29.7.1985, p. 15.

Este COM (85) 180 final esgrimía, sobretodo, la particularidad por relación a las anteriores propuestas de presentar un sustancial cambio en su contenido, de tal forma que ya quedaban asentadas las principales ideas que constituirían posteriormente el reglamento PIM : el establecimiento de un sistema consultivo propio ( si bien no tan desarrollado como en el Reglamento adoptado finalmente , cf. art. 7 ) , ya que se preveía la creación de un Comité Consultivo y un particular procedimiento de adopción de los PIM ; los importantes poderes otorgados a la Comisión ; el sistema de financiación ; los controles previstos . Por otra parte, aunque permanece la terminología de "Comité de pilotage", que sería posteriormente sustituido por el de "Comité de suivi", ya aparece la figura de los contratos de programa, y la definición de las entidades regionales como "parte interesada" en la aplicación de los distintos PIM. Por último, los Anexos presentados en esta propuesta de Reglamento serían los que finalmente pasarían a incorporarse a la versión definitiva, exceptuando algunos detalles ( por ejemplo, pasaría al texto del Reglamento en el artículo 9 la referencia existente a los "comités de pilotage" , en el anexo IV, 1 ).

Tendríamos de esta forma que en este COM (85) 180 final estaba ya muy perfilado el molde definitivo y el contenido del futuro Reglamento regulador de los PIM.

Si embargo, sobretodo, fué el COM (85) 180 final/2 ( 248 ), que reemplazaba y anulaba al anterior, el que resultaría la base sobre la que finalmente se adoptaría el Reglamento. Ello se realizaría de la forma que a continuación exponemos.

Tras el Consejo Europeo de Bruselas de Marzo de 1985 ( 249 ), el Consejo adoptó un acuerdo ( que transcribía en forma reglamentaria los elementos esenciales adoptados en dicho Consejo Europeo), y definió una orientación común con respecto a la propuesta de Reglamento contenida en el COM (85) 180 final. Dicha orientación común se transmitió al

---

(248).- De 6 de Mayo de 1985, en J. O. C. E. Nº C 179 de 17.7.1985, páginas 5 - 11.

(249).- Boletín de las CC. EE. cit., en nota ( 225 ).

Parlamento Europeo en el marco del procedimiento de concertación , a la par que se preveía una consulta a España y Portugal en el procedimiento de adopción del Reglamento ( 250 ).

El Parlamento Europeo emitió un dictamen el 13 de Junio de 1985 sobre esta propuesta, que era ya el COM (85) 180 final/2 ( 251 ).

Tras la reunión de concertación con el PE celebrada el 23 de Julio, 1985, el Consejo adoptó el mismo día el Reglamento que establece los PIM y que entró en vigor el 1 de Agosto de 1985 ( 252 ).

---

(250).- Boletín de las CC. EE., 1985 - 6, punto 2.1.89.

(251).- J. O. C. E. C 175 de 15.7.1985, y Boletín de las CC. EE., 1985-6, punto 2.1.91. En este dictamen el PE lamentaba que los recursos previstos para los PIM fueran insuficientes para alcanzar los objetivos declarados en materia de desarrollo global, por lo que invitaba a la Comisión a que se presentara un calendario de financiación

El Consejo retuvo las sugerencias del Parlamento Europeo sobre un gran número de aspectos, de los que resaltaremos esencialmente dos . En primer lugar, el aspecto referente al procedimiento de decisión, que da a la Comisión una gran delegación de poder, tal y como deseaba el Parlamento ; en este sentido se dispone un amplio margen para utilizar por parte de la Comisión la línea adicional de 1.600 millones de ECUS. En segundo lugar, el Consejo, con vistas a asegurar una buena información sobre los PIM, se mostró conforme con las dos solicitudes de enmienda del PE en lo referente a la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de las decisiones de la Comisión para aprobar los PIM , así como también de los contratos de programa de cada PIM ( 253 ).

---

de los programas para los años 1986 a 1992.

(252).- Reglamento (CEE) 2088/85 del Consejo, en J. O. C. E. L 197 de 27.7.1985, citado en nota

(253).- Boletín de las CC. EE. 7/8 - 1985, punto 2.1.106.

2.- PRINCIPALES CARACTERES DE LOS PROGRAMAS INTEGRADOS

MEDITERRANEOS

Antes de introducirnos en el estudio sobre la caracterización de los PIM, ofreceremos una definición de lo que son los 'Programas Integrados' según el derecho comunitario, para así determinar los rasgos especiales PIM por relación a la figura general.

Para ello acudiremos en primer lugar al Reglamento FEDER, donde encontramos un Capítulo I, dentro del Título V relativo a las disposiciones finales, que se refiere a las "Disposiciones relativas a la participación del FEDER en acciones comunitarias integradas de desarrollo" ; este Capítulo contiene un solo artículo : se trata del art. 34.

Este artículo sin embargo , se nos presenta muy circunscrito a las operaciones integradas, ya que sus apartados 2, 3 y 4 se refieren expresamente a estas (254).

---

(254).- Mientras que el art. 34.2 define lo que debemos entender por operaciones integradas, el 34.3, cuando



Hemos pues de conformarnos para nuestros fines con el 34.1, donde se señala, de forma explícita, que recibirán prioridad en la gestión, las acciones "que se inscriban en el marco de un método integrado de desarrollo, por ejemplo en forma de operaciones o de programas integrados". La única mención pues existente en el reglamento FEDER a los 'Programas Integrados' es la que establece la prioridad de sus acciones, en cuanto modalidad del enfoque integrado ( 255 ).

---

establece las obligaciones del Estado, se refiere, in fine, expresamente a ellas, y el 34.4, aunque no las menciona explícitamente al determinar las obligaciones de la Comisión, si debemos entenderlo referido a dichas operaciones, ya que, de lo contrario, no emplearía la expresión "La Comisión también asegurará ..." ( en francés, 'également' ).

(255).- El término *por ejemplo* del 34.1 tiene la función, a nuestro entender, de dejar abierta la posibilidad de concebir otras formas de enfoque o método integrado que no respondan al nombre o caracteres de las 'operaciones' o de los 'programas' integrados: pensemos en

Indirectamente sin embargo , podemos recoger algunas características de la definición ofrecida de 'operaciones integradas', en cuanto implícitamente participan en general del método integrado de desarrollo . Así, de los apartados 2 , 3 y 4 del art. 34 podríamos deducir que un enfoque integrado -cualquiera que sea su forma de concreción en la práctica, y por lo que a nosotros interesa, incluido los 'Programas Integrados'- ha de implicar : a) un conjunto coherente de acciones y de inversiones públicas y privadas ; b) una estrecha coordinación entre la Comunidad y las autoridades nacionales y locales ; c) una obligación para el Estado de asegurar la coordinación entre las autoridades públicas ; d ) una obligación para la Comisión de utilizar concertadamente sus instrumentos de intervención estructural. Luego tendríamos que estas características serían también predicables de los 'Programas Integrados'.

---

el supuesto de los Programas de Acción Integrada ultimamente adoptados, que, a pesar de su nombre de 'Programas', son , en realidad, operaciones integradas.

Pero ante la ausencia de definición o regulación directa, hemos de remitirnos al único instrumento jurídico que se refiere expresamente a los Programas Integrados, y que no es otro que el Reglamento regulador de lo PIM que venimos estudiando.

Y es en este Reglamento donde encontraremos los principales elementos para nuestra definición de 'Programa Integrado'. De esta forma, nos basaremos en los considerandos 3, 4, 5, 6 y 8, así como en los artículos 2 y 4 del Reglamento PIM (contando además con la ayuda implícita antes referida del art. 34 del Reglamento FEDER).

Un Programa Integrado sería entonces una intervención programada y plurianual que hace converger coordinadamente iniciativas nacionales y comunitarias con la finalidad de mejorar la situación socioeconómica concreta de una región o regiones, mediante acciones interdependientes y complementarias, entre sí y con las políticas comunitarias, intervención cuya concepción y ejecución

corresponde primordialmente a entidades subestatales ( quedando el Estado(s) como responsable(s) de su coordinación ), y su gestión y control principalmente a la Comisión de la CC. EE. ( que queda asimismo como responsable de la coordinación de las intervenciones comunitarias ), y para la que se establece un específico complejo financiero-jurídico-institucional comunitario.

Daremos a continuación una breve explicación de la definición propuesta por nosotros.

Decimos que un Programa Integrado es una intervención programada y plurianual ; esta intervención es de iniciativa comunitaria, incardinada en la vía de acción de la PRC de coordinación de Fondos estructurales, y limitada en el tiempo. Conllevará un aparato institucional, financiero y jurídico propio. Podrá referirse a la región o regiones de uno o de varios Estados miembros. Las iniciativas nacionales podrán ser de cualquier tipo, incluidas las de carácter privado ; las comunitarias requerirán forzosamente actuar coordinadamente . La finalidad de la intervención será siempre la de responder a

la diversidad de problemas que presente una región o regiones ( con independencia de los específicos objetivos asignados ); por ello las acciones comprenderán normalmente el conjunto de sectores de la actividad económica . Las regiones , sobretodo ( aunque ello dependerá de la estructura organizativa de cada país ), serán las llamadas a elaborar los Programas y a llevarlos a cabo ( si bien será el Estado el que asume la responsabilidad de la coordinación a nivel nacional ) y su gestión corresponderá a la Comisión. La relación entre entidades subestatales y Comisión de las CC. EE. se prevé pues de forma expresa y directa.

Las diferencias fundamentales con las operaciones integradas, son , según podemos observar, la dimensión de la zona de acción elegida ( menos extensa en las operaciones integradas, ya que el art. 34.2.a habla de «zona geográfica limitada», mientras que los Programas Integrados incidirán sobre una región o regiones de uno o varios Estados ) ; la globalidad de sectores económicos sobre los que incidirán ( las operaciones integradas

inciden exclusivamente, según dispone el mismo artículo, sobre zonas con problemas especialmente graves, y, en particular, con un retraso en su desarrollo o un declive industrial o urbano ), y el aparato financiero-jurídico-institucional establecido ad hoc , más firme y completo en los Programas que en las operaciones integradas.

Una vez delimitado el concepto de 'Programa Integrado', hemos de analizar a continuación los principales caracteres de los Programas Integrados previstos para las regiones mediterráneas de tres países comunitarios.

Es decir, estudiaremos a continuación cuáles son los caracteres específicos de estos Programas Integrados concretos, que han sido los primeros cronológicamente en ser adoptados por la CE. Para ello trazaremos los puntos principales o ideas-fuerza que unen a estos Programas Integrados ; en este sentido, describiremos la iniciativa PIM según nosotros la entendemos ; así, trascendiendo del

texto literal que en el articulado nos ofrece el mismo Reglamento, estableceremos cuáles son los rasgos peculiares de los Programas Integrados «Mediterráneos».

De esta forma, tomando siempre como referencia necesaria el mismo reglamento que les dió origen, ( 256 ), podemos diferenciar a los PIM de otros Programas Integrados ( que en un futuro próximo puedan concebirse ), caracterizándolos según su duración ( A ) , como una iniciativa de duración limitada a siete años; según su ámbito de actuación ( B ) como establecidos en beneficio de las regiones del sur de la CE ; según sus objetivos ( C ), al tener dos objetivos principales que serían : la adaptación de dichas regiones a la tercera ampliación de la Comunidad , y la mejora de la estructura socioeconómica de la República Helénica.

Desgranando las diferentes ideas expuestas,

---

(256).- Reglamento citado en nota (56).

efectuaremos a continuación una serie de precisiones sobre las mismas.

A. - DURACION.

Los PIM son una iniciativa comunitaria de duración limitada.

Esta característica, a pesar de ser general en cualquier Programa Integrado, hemos de analizarla para estudiar , de un lado, el tiempo concreto de intervención de estos programas ; de otro lado, para poner de manifiesto cómo las ideas originarias, relativas al establecimiento y consagración de una política estable hacia las regiones mediterráneas de la C. E. quedaron posteriormente descartadas en el Reglamento.

Efectivamente, el mismo artículo primero del Reglamento ya establece taxativamente que ,

*"La acción se ejercitará mediante una contribución comunitaria (...), por un periodo máximo de siete años" ( 257 ).*



Estimamos que este es un aspecto esencial para comprender la verdadera naturaleza de estos Programas. Al constituirse como una acción a medio plazo, eliminamos de entrada cualquier posibilidad de confundir estos PIM con aquellos ambiciosos proyectos de configurar una Política Mediterránea de la CE para los países ribereños comunitarios ( 258 ).

De esta forma, la duración limitada de la acción nos desvela que las intenciones del establecimiento y puesta en marcha de estos Programas tienen, por lo mismo, un alcance también limitado ( alcance que en consecuencia no puede ser el de la reforma estructural de las regiones

---

(257).- Vid. el Anexo I de nuestro trabajo.

(258).- Recordemos que el Informe Pöttering sobre un 'Plan Mediterráneo' en beneficio de las regiones mediterráneas de la Comunidad estimaba como necesario un mínimo de acción de 30 años ( vid. *supra*, pág. 148, nota ( 152 ) ).

mediterráneas comunitarias ). Iremos seguidamente conformando este efectivo alcance .

#### B.- AMBITO DE ACTUACIÓN

Estos Programas Integrados benefician a las regiones del sur de la Comunidad Europea.

Efectivamente, tanto de la referencia literal del Reglamento a "las regiones meridionales de la Comunidad en su composición actual " , como del Anexo I ( 259 ), se

---

(259).- El artículo 1, 1 del Reglamento PIM nos dice que "Se prevé una acción comunitaria específica en favor de las regiones meridionales de la Comunidad en su composición actual." . El Anexo I, por su parte, al establecer el "Ambito geográfico de aplicación de los PIM" delimita expresamente las regiones beneficiarias de Francia , Grecia e Italia, cf. Anexo I . Por otra parte, J.F. DREVET explica la extensión de los PIM a Aquitania y Mediodía-Pirineos (regiones meridionales, pero no estrictamente mediterráneas) en función de una compensación de la Comisión a Francia para vencer sus resistencias durante las negociaciones , cfr. op. cit. , pág. 70.

entiende que los PIM inciden sobre el territorio mediterráneo-meridional de los tres países sureños de la CE en 1985 (Francia, Italia y Grecia); era, por otra parte, la frase citada una exclusión explícita de la posibilidad de acogerse a tales Programas de España y Portugal, posibilidad que barajó la doctrina española y que contaba con abiertos defensores.

Entre éstos podemos citar a J. BLASCO JAUREGUI, que defiende esta tesis en varios trabajos ( 260 ). Resumidamente, diremos que los argumentos que ofrece el citado autor en defensa de la aplicación a España de los PIM son los siguientes : similitud de la situación socioeconómica del Estado español en relación a aquellos

---

(260).- En sus artículos "Los Programas Integrados Mediterráneos : una respuesta a la Europa del sur" ( en R. I. E., vol. 12, núm. 1, enero-abril 1985, págs. 109 - 135, sobre todo en las págs. 129 y siguientes con una prolija argumentación ) y en "La contribución de los instrumentos financieros comunitarios al desarrollo regional español. El caso de la región aragonesa" ( en R. I. E., vol. 11, núm. 1, enero - abril 1984, en especial la referencia expresa de la pág. 97 ).

territorios donde van a aplicarse los PIM ( perifericidad, etc.) ; función compensatoria que los PIM pueden representar para España en atención a las previsibles consecuencias negativas que reportará nuestro ingreso en la CE ; indicios documentales y de intencionalidad política por parte de diversas instituciones con respecto a la aplicación a España y Portugal de los PIM, sobre todo considerando las propuestas iniciales de la idea PIM.

El Profesor J. ELIZALDE, por su parte, en la ponencia presentada en Santiago de Compostela , defendía (utilizando argumentos similares a los de BLASCO JAUREGUI), la inclusión o extensión de los PIM a las regiones españolas y portuguesas más desfavorecidas (así como a Irlanda) , mediante la técnica de una modificación del articulado del Reglamento PIM ( en especial del ámbito geográfico de aplicación ).

Por nuestra parte, y como ya tuvimos ocasión de exponer , nuestra opinión era y es contraria a tal posibilidad, basándonos para ello en una serie de muy variadas razones .

Esta opinión contraria a la posible ampliación de los PIM a territorios de España y Portugal la defendimos en nuestra comunicación al Coloquio de Santiago de Compostela citada; los principales argumentos que esgrimíamos eran los siguientes :

En primer lugar, un argumento jurídico. Partiría de la afirmación de que un cuerpo jurídico no puede llevar en su seno elementos o principios jurídicos esenciales contradictorios . Como quiera que un principio jurídico esencial en el reglamento PIM es el objetivo mismo de la acción ( la adaptación de las regiones meridionales ante la adhesión de España y Portugal a la CE ), no podría introducirse mediante modificación en el reglamento otro elemento sustancial ( extensión del ámbito de aplicación al territorio ibérico ) que fuese contradictorio con el objetivo de la acción; si, efectivamente, los PIM tienen por misión preparar a las regiones directamente afectadas por la ampliación comunitaria, es atentar contra la acción misma el favorecer a los países que van a integrarse. Y ello, al menos, en un mismo cuerpo jurídico ( cuestión

distinta sería el que se articulase otro instrumento jurídico - financiero con objetivos propios para los territorios ibéricos; esta última idea pasaría a integrarse en las conclusiones del coloquio de Santiago de Compostela citado ).

Por otra parte, hemos de considerar que ninguna referencia a la posible aplicación de los PIM en España se hacía en el Acta de Adhesión de España, ni en el Protocolo número 2 relativo a la Política regional ( 261 ), pues ninguna mención de los PIM se hacía en el acuerdo alcanzado sobre el capítulo de Política regional el 22 de Marzo de 1982 en las negociaciones España - Comunidad Europea ( 262 ).

---

(261).- Separatas del Boletín Oficial del Estado - Gaceta de Madrid Adhesión de España a las Comunidades Europeas, B. O. E. núm. 1 de 1 de Enero de 1986, pág. 302

(262).- E. GONZALEZ SANCHEZ, " España - C. E. E. : las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982 ", en R. I. E., 1983 - 1, Enero - abril 1983, pág. 109 )

De cualquier forma, la idea de la no inclusión de España y Portugal en esta iniciativa fué reiteradamente expuesta en los debates del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento : *"Puisqu'un des buts des PIM est de préparer les régions méditerranéennes à l'élargissement, les deux pays candidats n'auront, bien entendu, pas accès aux programmes méditerranéens . Cela a été dit, mais je crois utile de le redire une fois de plus"* ( 263 ).

En un último argumento, la realidad ha demostrado que el método integrado por Programas puede generalizarse , adaptándose individualizadamente a cada situación ( sin que sea necesario por tanto extender forzosamente el modelo específico PIM sobre problemáticas diferentes ), como lo confirma la posibilidad de emprender unos Programas

---

(263).- Intervención de Mme. Fuillet (S) en la sesión del miércoles 13 de Febrero de 1985 ( J. O. C. E. - Annexe nº 2-322, Débats du Parlement Européen, Session 1984 - 1985, Compte rendu in extenso des séances du 11 au 15 février 1985, pág. 124 ).

Integrados para los territorios de ultramar franceses - PIDOM - ( 264 ), así como un Programa Integrado Transfronterizo en favor de la región fronteriza minera y siderúrgica de SARRE - LORRENA - LUXEMBURGO ( 265 ), y sobre todo la adopción de un Programa Integrado para Portugal - PEDIP- ( 266 ). A pesar de que estos hechos confirman la inviabilidad de la idea argumentada por J. ELIZALDE y J. ELASCO JAUREGUI, hemos sin embargo de matizar que los

---

(264).- Resolución del Parlamento Europeo sobre el memorándum francés, P.E. - Doc A2-250/87 .

(265).- Resolución del P. E. de 18 de Junio de 1986, D. O. C. E. C 176 de 16 de Julio de 1986, y Boletín de las CC. EE. 1986 - 6, punto 2. 4. 9 ; la cooperación transfronteriza en esta región goza de cierta tradición : Albert SEYLER, "La Région franco-germano-luxembourgeoise Lorraine-Sarre-Luxembourg", en Les Régions Frontalières l'heure du Marché Commun, colloque organisé par l'Institut d'études Européennes, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, pp. 99-114. Existen por otra parte, proyectos de un Programa Integrado para el Reino Unido : en los Presupuestos para el ejercicio de 1986 ya existía la línea 560 bajo el título "Programme intégré pour le Royaume-Uni - Concentrations urbaines", D. O. C. E. L 358 de 31,12,1985, p. 636.



sucesivos cambios que experimentó la propuesta inicial de la Comisión sobre los PIM ( 267 ) tanto en su naturaleza como en su estructura , así como las originarias ideas del Parlamento Europeo sobre las regiones Mediterráneas (Informe Pottering) justifican en buena medida el que autores como los citados defendieran convencidamente la extensión del proyecto PIM a los países ibéricos.

---

(266).- Reglamento (CEE) nº 2053/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a una ayuda financiera a Portugal para un Programa específico de Desarrollo Industrial (PEDIP ), D. O. C. E. L 185 de 15.7.1988, pp. 21 - 23 . A pesar del nombre literal, se trata de un Programa Integrado, como lo confirman las partidas presupuestarias existentes desde 1987 ( en el presupuesto de 1987 constan las líneas 5415 y 5416 bajo el título "Programa Integrado en Portugal", D. O. C. E. L 86 de 30.3.1987, p. 556 ), así como la mención expresa en los Considerandos a la Resolución del Parlamento Europeo sobre un "programa integrado" para Portugal. Adoptado en virtud del art. 235 TCEE (posiblemente por la carencia del desarrollo normativo del art. 130 D del Acta Unica), el Reglamento preve un sistema bastante parecido al de los PIM (comité consultivo, procedimiento de aprobación de las ayudas, poderes de la Comisión), aunque más flexible y ágil por menos detallado.

(267).- COM (83) 495 final, de 16 de Agosto de 1983.

Hemos de apuntar una última idea en relación con el Acta Unica Europea, que introdujo en el TCEE una nueva acepción de la Política Regional con el término de Cohesión Económica y Social ; esta Cohesión proyecta todo su significado especialmente hacia las regiones del sur de la CE , con motivo de la cercana consecución del mercado interior y de la tercera ampliación comunitaria ( 268 ) . En este sentido, hemos de decir que nos hallamos ante dos enfoques de la problemática periférica mediterránea bien distintos , ya que mientras la Cohesión Económica y Social pretende, en nuestra opinión, redefinir a la PRC en un contexto de graves desequilibrios regionales mediterráneos, el enfoque de los PIM hacia estas regiones mediterráneas es mucho más limitado (y no sólo con respecto al ámbito geográfico de los países donde se lleva a cabo, sino también en el sentido de que constituye tan sólo una de las vías que la PRC utiliza , la coordinación de Fondos

---

(268).- Vid. al respecto, supra, nuestro apartado "Una interpretación global de la PRC según las disposiciones del Acta Unica Europea", Capítulo I, 6.

estructurales y de otros instrumentos financieros , bajo la forma de la programación integrada).

#### C .- OBJETIVOS.

En primer lugar, a nuestro entender, el objetivo esencial de los PIM es conseguir una mejora de estas regiones meridionales de la CE para así adaptarse a la nueva situación creada por la ampliación ibérica.

Esta idea también está expresamente señalada en el reglamento PIM con especial énfasis : *"Esta acción tendrá por objetivo mejorar las estructuras socioeconómicas de dichas regiones, (...), a fin de permitir su adaptación en las mejores condiciones posibles a la nueva situación creada por la ampliación"* ( 269 ). Aunque en una primera lectura apresurada de este artículo 1 pudiera parecer que un objetivo de los PIM es asimismo la mejora de la estructura socioeconómica de estas regiones, se trata en realidad de un objetivo de segundo grado o instrumental

, ya que la mejora de estructuras - tal y como la redacción del artículo expresa sin dejar lugar a dudas - , tiene como fin permitir la adaptación de las regiones a la nueva situación creada por la ampliación. Este es asimismo el sentido de las redacciones inglesa y francesa de este artículo.

La misma idea de contribuir a la adaptación de estas regiones la encontramos también como elemento valorativo importante a lo largo del articulado : " Al determinar la contribución comunitaria a los PIM (...) se dará clara prioridad (...) a las regiones más afectadas por las consecuencias de la ampliación" ( 270 ), así como en

---

(269).- Artículo 1, 1 y Considerando primero del reglamento, de redacción muy similar . Este objetivo no constaba en las primeras propuestas PIM de la Comisión.

(270).- Artículo 6, 2, primer párrafo.

los Anexos del del Reglamento : en el Anexo I (Ambito geográfico de aplicación de los PIM) quedan delimitadas aquellas regiones fronterizas a los países ibéricos y aquellas otras mediterráneas cuyas economías son más parecidas a la de los países ibéricos ( 271 ) .

En cualquier caso este objetivo ha sido reiteradamente expuesto como el alma de los PIM, por parte de la Comisión , Parlamento Europeo , Consejo Europeo , Comité Económico y Social , y doctrina .

De esta forma, la conexión entre la aprobación de los PIM y la ampliación de la Comunidad a España y Portugal es evidente. Vemos pues, que aparte las necesidades ineludibles de las regiones meridionales que no cabía demorar por más tiempo , por un simple principio de equidad ( 272 ), la ampliación ha constituido el detonante

---

(271).- La lista de regiones beneficiarias sufriría modificaciones a lo largo de las distintas propuestas .

para aprobar los PIM : "adhésion sans laquelle nous ne parlerions pas aujourd'hui des Programmes intégrés méditerranéens" ( 273 ).

Prueba de ello es que ambos temas fueron políticamente aprobados en el Consejo Europeo de Bruselas de 29-30 de Marzo de 1985 ( 274 ).

---

(272).- "Les principes généraux de droit et de équité les plus élémentaires exigent que les obligations et les charges qui découlent de toute association de personnes ou d'Etats soient, dans la mesure du possible, réparties également entre toutes les parties. c'est un principe qu'il est bon de rappeler car on a souvent l'impression que les PIM sont interprétés comme des aumônes ou des concessions accordées à titre gracieux à des demandeurs pauvres et obstinés", Rapport de PASQUALE en nombre de la Comisión de política regional y de ordenación del territorio del PE de 3.06.1985, parte B, PE DOC A-2-49/85/B, p. 8.

(273).- Intervención de M. Poettering en la sesión de 13 de Febrero de 1985 del PE, doc. cit., pág. 127.

Por otra parte, en los mismos Programas presentados por los Estados, esta idea queda manifiestamente clara ( 275 ).

---

(274).- Boletín de las CC. EE. 1985 .- 3, puntos 1.2.2. y 1.2.8). Remitimos esta idea al Capítulo II.

(275).- Vid. en este sentido nuestro Capítulo V.

En segundo lugar, afirmamos asimismo que un segundo objetivo de la iniciativa PIM es beneficiar muy especialmente a la estructura socioeconómica de Grecia

Esta idea queda expresamente recogida en el mismo reglamento PIM: "Considerando que la economía griega se enfrenta a importantes ajustes estructurales" (276); "Esta acción tendrá por objetivo mejorar las estructuras socioeconómicas de dichas regiones, en particular de Grecia ..." (277). El reglamento, por lo demás, ofrece en su articulado un claro trato de favor hacia este país.

---

(276).- Considerando segundo del reglamento, en Anexo I.

(277).- Artículo primero del reglamento, de parecida redacción al considerando primero, Ibidem.



Los artículos donde se establecería un favorecimiento al territorio griego por relación a los de los otros dos Estados serían los siguientes :

- Artículo 1, 2 , en relación con el Anexo I : al establecer el ámbito geográfico de aplicación de los PIM se señala que incidirán sobre la totalidad del territorio griego (no ocurriendo lo mismo con el territorio de Francia e Italia).

- Artículo 6, 2 , en su segundo punto , implícitamente ( criterios para la decisión de una contribución financiera PIM ).

- Artículo 10, 3 , al señalar el montante de la contribución comunitaria PIM a Grecia (2000 millones de ECUS sobre un global de 4100 millones de ECUS).

- Artículo 13, 1er. párrafo (posibilidad de sobrepasar el máximo de intervención comunitaria previsto -70%- en el supuesto de proyectos de infraestructuras para Grecia).

- Anexo II (Lista de acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de los PIM ), apartado C, tercer párrafo :  
"En el sector de la industria y los servicios los PIM podrán comprender acciones dirigidas, en particular, (...) a facilitar en Grecia la creación de nuevas empresas y el traslado fuera de Atenas de las empresas establecidas en la ciudad" (única mención a un país a este respecto ).  
También en este mismo apartado C, aunque en el párrafo sexto, podemos ver un trato de favor a Grecia al permitir acciones encaminadas a la infraestructura en general en su territorio.

Esta especial consideración de la iniciativa PIM hacia Grecia tiene unas razones más profundas que la mera constatación del subdesarrollo del territorio griego por comparación con el francés o italiano.

Y es que los factores políticos que determinaron el nacimiento de los PIM se nos presentan aquí en relieve . Efectivamente, los PIM no pueden ser explicados sin

el factor griego como elemento decisivo para su configuración. El análisis de este contexto lo realizamos en otro lugar ( 278 ), por lo que nos limitaremos a subrayar el importante papel desempeñado por la República Helénica tanto en la determinación de los objetivos de estos Programas , como en la pertinaz voluntad política que desplegó para su definitiva adopción ( 279 ).

---

(278).- Vid. el apartado que, dentro del estudio sobre la contextualización y nacimiento de los PIM dedicamos a la cuestión griega, concretamente "La especial situación de las regiones mediterráneas de la CE. La cuestión griega", Capítulo II, 1. A.

(279).- Efectivamente, las propuestas PIM iniciales tenían una vocación marcadamente agrícola y rural, mientras que los sectores económicos abarcados en el Reglamento aprobado son más variados. Por otra parte, recordemos que el consentimiento griego a la tercera ampliación comunitaria fué explícitamente condicionado por el Gobierno heleno a la adopción del Reglamento PIM .

3.- LA CALIFICACION JURIDICO - COMUNITARIA DEL  
REGLAMENTO PIM.

En el presente apartado intentaremos delimitar lo que, desde el punto de vista del Derecho comunitario, son los PIM : es decir, calificar la iniciativa de la CE ( el Reglamento-marco que pone en marcha estos Programas Integrados ). En este sentido nosotros pensamos ( 280 ) que la acción comunitaria específica que constituyen los PIM es un entramado financiero-juridico-institucional que sirve de soporte para llevar a cabo los Programas Integrados propiamente dichos, entramado que es, pues, diferente por tanto y más complejo que los Programas Integrados solamente considerados . Nos proponemos, pues, calificar jurídicamente este entramado-iniciativa de la CE, no los Programas.

---

(280).- Tal y como expusimos en nuestra comunicación sobre "Dos problemas de calificación jurídica comunitaria del reglamento regulador de los PIM", que presentamos al Coloquio sobre Política Regional Comunitaria de Santiago de Compostela, organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, del 18 al 20 de Octubre de 1985.

Para ello, desarrollaremos con carácter previo estas ideas sobre la iniciativa - acción comunitaria, a efectos de determinar su contenido y alcance exacto.

Comenzaremos para ello señalando que el Reglamento que aprueba los PIM dedica todo un Título ( el I, que consta de cuatro artículos ) a la "Definición de los Programas Integrados Mediterráneos". Así, el art. 1º nos dice, en efecto, que

*"Una acción comunitaria específica es prevista en beneficio de las regiones meridionales de la Comunidad en su composición actual. Esta acción tiene por objeto mejorar las estructuras socio-económicas de estas regiones (...) a fin de permitirles adaptarse (...) a la situación nueva creada por la ampliación. La acción se ejerce por una contribución comunitaria a la realización de los programas integrados mediterráneos (...)"*

Disponiendo, pues, de una definición ( según la cual los PIM serian una acción comunitaria específica en beneficio de las regiones meridionales de la Comunidad ), la cuestión se complica cuando en el artículo 2 nos encontramos con una segunda definición :

*"Los PIM consisten en las acciones plurianuales (...) que contribuyen a la realización de los objetivos definidos en el artículo 1º"*

Para poder resolver este aparentemente gratuito juego de definiciones, hemos de acudir a una diferenciación que, aunque no es nitida, habremos de utilizarla constantemente para poder comprender las disposiciones del reglamento - marco.

Efectivamente, a la luz del Reglamento, tenemos, en un lado, una serie de programas integrados destinados a aplicarse a las regiones mediterráneas. Estos programas son un conjunto de acciones coherentes entre sí mismas y con el resto de las políticas comunes, coordinadas a todos los niveles y que conllevan una serie de medidas administrativas para la consecución de distintos objetivos en distintas zonas de cada Estado. Estas acciones, al estructurarse, constituirán un programa integrado. El Reglamento preve una serie de estos programas integrados para Italia, Francia y Grecia.

Por otra parte, tendríamos todo un dispositivo jurídico-financiero que la Comunidad establece para materializar aquellos programas. El conjunto de este mecanismo jurídico-

financiero constituiría la "acción comunitaria específica", dispuesta por la C.E. para llevar a la práctica los Programas. Así pues, podríamos diferenciar las "acciones" (constitutivas de los Programas, de las que habla el artículo 2º), de la "acción" (la iniciativa comunitaria, con todo el dispositivo que conlleva, de la que habla el artículo 1º). De esta forma nos encajan las dos definiciones de los PIM que antes referíamos, ya que, si sustituimos en el artículo 1º algunas palabras por las ideas anteriormente expuestas, nos quedaría que

*" Una acción comunitaria (la iniciativa de la C.E.) específica es prevista (...). La acción se ejerce mediante una contribución comunitaria (el conjunto del dispositivo jurídico-financiero) a la realización de los PIM (las acciones plurianuales constitutivas de los Programas)".*

De esta manera podemos afirmar que la iniciativa comunitaria que mencionábamos como primera característica definitoria de los PIM no se refiere a los PIM (en cuanto programas), sino a los PIM como dispositivo jurídico-financiero comunitario.

En este sentido, el contenido del dispositivo creado



por el reglamento marco regulador de los PIM para aplicar estos Programas, sería, esquemáticamente, el siguiente :

- Un conjunto de poderes y competencias de la Comisión para aprobar cada PIM, coordinarlo con las distintas políticas comunitarias, vigilar y controlar su aplicación, adjudicar los Fondos pertinentes según unos criterios específicos ( esencialmente, artículos 6, 7, 15 y 17 ).
  
- Un procedimiento particular de aprobación de los PIM, para lo que se crea un Comité consultivo ( artículo 7 ).
  
- Un dispositivo de seguimiento de la aplicación de los PIM, enmarcados en la elaboración previa de los contratos de programa entre las partes interesadas ( artículos 9 y 17, principalmente ).
  
- Un aumento de los Fondos estructurales y de los préstamos del BEI y del NIC a los solos efectos de los PIM, amén del establecimiento de unos recursos

propios que se configuran como línea presupuestaria particular ( artículo 10, esencialmente ).

Una vez que hemos precisado el significado de "iniciativa o acción comunitaria" (no siendo en consecuencia los PIM en cuanto Programas ), hemos de señalar, por otra parte, que esta acción comunitaria, pese a la terminología literal utilizada en el Reglamento de "acción comunitaria específica" ( 281 ) , no pertenece a las acciones comunitaria específicas de la sección fuera de cuota del FEDER ; el principal argumento a favor de lo que decimos lo constituye la base jurídica del reglamento, que es el artículo 235 TCEE, base jurídica bien distinta de aquellas que sustentaban las acciones comunitarias específicas del FEDER que, lógicamente, no podían tener otra base que el reglamento FEDER reformado en 1979.

---

(281).- Considerando primero y artículo primero del reglamento PIM, cfr. Anexo I.

Así, pues, tendríamos que, para nosotros, desde un punto de vista negativo, el Reglamento regulador de los PIM no es una acción comunitaria específica de las llevadas a cabo por el FEDER bajo la sección "Fuera de cuota" en el periodo 1979 - 1985 .

La opinión contraria a la nuestra, esto es, la que sostiene que los PIM son una prolongación en el tiempo de las acciones comunitarias específicas de la sección fuera de cuota del FEDER, una vez el reglamento del Fondo fue reformado en 1984, es la que defendió en el Coloquio citado el Prof. José ELIZALDE ( 282 ) .

En nuestra opinión esta tesis es jurídicamente rebatible con el argumento que antes apuntábamos relativo a la base jurídica originaria del reglamento, y en concreto, al uso

---

(282).- Dentro de su ponencia sobre los PIM "Los Programas Integrados Mediterráneos y otros nuevos instrumentos de la Política Regional comunitaria ante la adhesión de España".

del artículo 235 TCEE. En este sentido, si analizamos las acciones comunitarias específicas llevadas a cabo por el FEDER dentro de su sección fuera de cuota en el periodo correspondiente a 1979-1985 ( 283 ), tendremos las siguientes tres series :

- Una primera serie de 5 acciones comunitarias específicas, aprobadas por el Consejo el 7 de Octubre de 1980 ( Reglamentos (CEE) números 2615, 2616, 2617 2618 y 2619/80 ), y cuya base jurídica era el artículo 13, 3 del antiguo reglamento FEDER (tras la reforma de 1979) ( 284 ).

---

(283).- Un completo estudio sobre el conjunto de las acciones específicas es el Informe Especial nº 2/86 del Tribunal de Cuentas, "sobre las acciones específicas comunitarias de desarrollo regional del FEDER (acciones fuera de cuota) al que se adjuntan las respuestas de la Comisión", D. O. C. E. C 262 de 20.10.86, pp. 1 - 23.

(284).- Al respecto de esta serie de acciones comunitarias, vid. el trabajo de Antonio ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE "Las acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, con cargo a la sección "fuera de cuota" del FEDER", comunicación presentada al Coloquio de Política Regional Comunitaria de Santiago de Compostela citado.

- Una segunda serie de acciones comunitarias específicas aprobadas el 18 de Enero de 1984 ( reglamentos (CEE) numeros 214 , 215, 216, 217, 218 y 219/84 ), y cuya base jurídica era asimismo el art. 13, 3 del antiguo reglamento FEDER.

Es menester precisar que la supervivencia de estas acciones tras la entrada en vigor (el 1 de Enero de 1985) del nuevo reglamento FEDER de 1984 estaba expresamente prevista en el artículo 45 del nuevo reglamento.

Había sin embargo una serie de acciones comunitarias específicas que no habían podido llegar a aprobarse con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Reglamento del FEDER (y que por tanto no caía en el ámbito de supervivencia previsto en el artículo 45 del Reglamento FEDER). Ello motivó que el Consejo adoptara el 17 de Diciembre de 1985 el reglamento ( CEE ) Nº 3634/85, por el cual, y apelando al art. 235 TCEE, se modificaba el nuevo reglamento FEDER al objeto de permitir una ampliación de la supervivencia permitida por el art. 45 a aquellas acciones comunitarias específicas que se aprobasen con anterioridad al 31 de Diciembre de 1985 ; y en esa misma fecha, en

consecuencia, se adoptaron por el Consejo los reglamentos (CEE) números 3635, 3636, 3637 y 3638/85, que constituyen la tercera y última serie de acciones comunitarias específicas con cargo a la sección fuera de cuota del antiguo FEDER. Por ello, la base jurídica de esta tercera serie de acciones comunitarias específicas no podía ser otra que el reglamento 3634/85 citado, el cual, a través de la vía del art. 235 TCEE, permitía la adopción y supervivencia de las últimas acciones comunitarias específicas. De esta forma, el artículo 235 TCEE no era al cabo el soporte jurídico de esta tercera serie de acciones específicas, ya que únicamente se utilizaba para modificar el Reglamento FEDER ; el art. 235 era por otra parte el único que podía ser utilizado con este fin, ya que el reglamento FEDER estaba basado exclusivamente en este artículo.

Es bien distinto, entonces, el fundamento jurídico de las acciones comunitarias específicas referidas y la acción comunitaria específica que constituyen los PIM. Mientras

para las primeras , pues, el fundamento jurídico en virtud del cual nacen es siempre el art. 13, 3 del antiguo reglamento FEDER (bien estando en vigor tal reglamento, como se expresa en los primeros considerandos de las acciones comunitarias específicas de la primera y segunda serie, bien ya derogado el reglamento, aunque permitida su existencia por virtud de la excepción de su pervivencia introducida por el art. 45 del nuevo reglamento - tras la reforma llevada a cabo por el reglamento 3634/85 citado), en el caso de los PIM la base jurídica por la cual nacen es, principalmente, el art. 235 TCEE.

Desde otro punto de vista, la diferente configuración institucional y financiera de los PIM, unido a su trascendencia y complejidad, hacen del todo punto inasimilable ambos tipos de acciones de la CE, por más que su denominación sea idéntica ( 285 ).

---

(285).- Este es asimismo el punto de vista mantenido por el Sr. SEYLER, funcionario de la DG XVI, en la conferencia

Aportando ahora una segunda calificación negativa, diremos que tampoco compartimos la idea de que el reglamento constituya el nacimiento de una nueva política comunitaria, a pesar de las declaraciones institucionales al respecto .

En relación a esta última idea, encontramos efectivamente diversos documentos que motivan el que nos detengamos un poco en ellos para así exponer nuestro punto de vista. Así, encontraremos que la Comisión nos dice que : " La Comisión desea que los Programas Integrados mediterráneos sean una política comunitaria de pleno derecho, puesto que son ejemplo tanto de la coherencia necesaria entre los progresos del mercado y los de la recuperación entre las diferentes regiones de la

---

impartida en esta dirección sobre "Le cofinancement de programmes d'intervention par le FEDER" el 19 de Marzo de 1986.



Comunidad, como de la aplicación de los instrumentos estructurales" ( 286 ).

Por otra parte, el Parlamento Europeo señala que "El Parlamento Europeo (...) aprueba la propuesta de la Comisión relativa al establecimiento de una política comunitaria específica en favor de las regiones mediterráneas de la Comunidad" ( 287 ).

Una vez realizado anteriormente un breve análisis del significado del término comunitario de "política comunitaria" ( 288 ), hemos de rechazar abiertamente que el reglamento constituya una nueva política de la

---

(286).- Programa de trabajo de la Comisión de 12 de Marzo de 1985, en Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 4/85, p. 98.

(287).- Resolución de 13 de Junio de 1985, punto 1, J. O. C. E., C 175 de 15 de Julio de 1985, p. 259.

(288).- En la primera parte de nuestro trabajo, ver nota ( 1 ), pág. 8.

Comunidad Europea (al menos comparable al sentido que tiene el hablar de la política industrial, de transportes, o similar).

Nuestra opinión la sustentamos en tres ideas . En primer lugar , los PIM no constituyen una nueva política comunitaria porque el mismo reglamento es susceptible de ser enmarcado dentro de la acción más global de "Coordinación de diversos instrumentos estructurales". Como quiera que entendemos a esta Coordinación de Instrumentos financieros como una de las vías de actuación de la CE dentro de la Política Regional Comunitaria, resultaría que los PIM se inscribirían a la postre en la PRC , por lo que en ningún caso cabría considerarlos como una nueva política diferenciada ( 289 ).

---

(289).- Vid. en este sentido los apartados que dedicamos a una elaboración de un concepto jurídico de PRC, y a nuestra interpretación global de la PRC según las disposiciones del Act. Única Europea .

En segundo lugar, pensamos que los PIM no constituyen una nueva política de la CE porque las declaraciones institucionales que podían fundamentar tal opinión no creemos que merezcan una fiabilidad jurídica absoluta, ya que su precisión en el campo jurídico no siempre es grande. En este sentido, podemos traer a colación aquí alguna opinión doctrinal que puede ayudarnos a desdramatizar las afirmaciones citadas de la Comisión y del Parlamento Europeo, relativizando en consecuencia el texto literal de las declaraciones. Así, Helen WALLACE llega a afirmar que,

"Members of the Commission tend to dignify any agreement with the label 'policy', even if it is little more than an agreement to continue discussions." ( 290 ).

---

(290).- En "Negotiation, Conflict and Compromise...." , dentro del libro Policy - making in the European Community cit., pág. 47.

En tercer lugar, los PIM no podrían ser una nueva política de la CE por la duración misma de la acción comunitaria, estrictamente limitada en el tiempo ; por otra parte, ya mantuvimos anteriormente que estos Programas no son en absoluto asimilables a las ideas que en un principio se barajaron sobre el establecimiento de una Política Mediterránea para los países miembros ( 291 ).

Intentando ahora ofrecer una calificación positiva de los PIM, y una vez que hemos expuesto lo que no consideramos que éstos sean, mantendremos que los PIM constituyen una nueva modalidad de actuación regional comunitaria, y que plasman una concepción diferente sobre los medios y los fines que han de tenerse en cuenta para mejorar la incidencia correctora de la CE sobre la realidad

---

(291).- Vid. nuestro apartado "Principales caracteres de los Programas Integrados Mediterráneos", así como la nota (152), relativa al Informe Pöttering, pág. 148.

de los desequilibrios. Este nuevo modo de actuar se denominaría coordinación de instrumentos estructurales, y los PIM serían en consecuencia el primer ensayo llevado a cabo por la CE con esta modalidad de acción regional.

Y ello, porque tanto del nacimiento de los PIM, como de los sucesivos cambios que ha experimentado el proyecto inicial, podemos deducir que la idea clave que ha motivado el despliegue de esta acción no ha sido otra que la de eficacia. Efectivamente, los Programas Integrados Mediterráneos tienen su origen teórico remoto en las operaciones integradas que la Comunidad venía aplicando experimentalmente en determinadas zonas deprimidas con anterioridad a que la Comisión hiciera la primera propuesta inicial ( 292 ). Estas operaciones integradas no

---

(292).- Vid., nuestro apartado, supra, que dedicamos a las operaciones integradas, Cap. II, 2, A.

pretendían ser sino un factor de funcionalidad de las acciones existentes sobre un ámbito reducido, de forma que las acciones emprendidas no se sumaran aritméticamente para producir un resultado, sino que surgiera mediante su imbricación un motor específico de desarrollo. Los PIM serían la aplicación a gran escala de esta idea, y su nacimiento vendría determinado por la confluencia de una perenne razón estructural (la lamentable situación socioeconómica de las regiones meridionales de la Comunidad) con una razón de oportunidad política que a su vez traerá consecuencias estructurales (la tercera ampliación de la Comunidad Europea). Vemos pues que los PIM pretenden mejorar la eficacia de la actuación comunitaria en política regional, coordinando los medios ya existentes mediante un nuevo esquema de intervención: la programación integrada, esquema de acción ya adoptado por la política regional. Nos encontraríamos entonces ante un nuevo elemento de esta política, que mediante estos programas integrados pretende coordinar decididamente los Fondos estructurales para mejorar la eficacia de los mismos en un determinado ámbito, por lo que los PIM "no sustituyen a las

acciones estructurales, sino que se adhieren a ellas conservando su carácter específico " ( 293 ), y, por ello, "no se trata de una segunda política regional, sino de una acción precisa que persigue objetivos específicos" ( 294 ).

No podemos, en consecuencia con lo anteriormente expuesto, hablar de los PIM como de una nueva política sectorial, ni tampoco de una política común ( ya que su acción persigue los mismos objetivos -aunque en una zona y un período más reducidos- que los de la Política Regional, la cual sigue aplicándose normalmente, incluso sobre esas regiones afectadas por los PIM ), sino como de una acción coordinada de diversos instrumentos financieros

---

(293).- Intervención de M. NATALI como vicepresidente de la Comisión ante el PE el 29 de Marzo de 1984, durante el primer debate sobre los PIM, J. O. C. E. - Annexe nº 1-312, Débats du Parlement Européen, Session 1984-1985, compte rendu in extenso des séances du 26 au 30 mars 1984, pág. 219.

(294).- Ibidem, pág. 219.

de finalidad regional, con un plazo, un campo de aplicación, unos medios y unos objetivos específicos.

Los PIM son entonces una acción comunitaria experimental a gran escala, de ámbito y duración determinados, jurídicamente basada en el art. 235 TCEE, para llevar a cabo una coordinación de intervenciones usando el método integrado, todo ello en el marco de la PRC.



4. - LA CONFIGURACION DEL REGLAMENTO P. I. M. COMO

REGLAMENTO - MARCO

Analizaremos a continuación el conjunto de las disposiciones contenidas en el Reglamento regulador de los PIM, para de esta forma dejar claro su carácter de Reglamento-marco. Asimismo, esta visión global nos permitirá presentar de forma genérica los principales aspectos del Reglamento, que se irán detallando y concretando con posterioridad en los distintos capítulos y apartados de nuestro trabajo.

El reglamento regulador de los PIM tiene una estructura relativamente sencilla : tras las motivaciones y los considerandos se siguen 19 artículos, divididos en cuatro Títulos (Definición de los Programas Integrados Mediterráneos, Adopción y ejecución de los PIM, Disposiciones financieras, Disposiciones finales), más cuatro Anexos (Ambito geográfico de aplicación de los PIM, Lista de acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de los PIM, Contenido de los PIM presentados por Francia, Grecia e Italia, Contrato de Programa ) , que ofrecen en el Diario Oficial una extensión no superior a las nueve páginas.

Sin embargo, a pesar de esta aparente sencillez, el Reglamento encierra el germen de lo que será un dispositivo institucional y financiero de envergadura para llevar a cabo los Programas. De aquí que se configure precisamente como un Reglamento - marco, a partir del cual puedan desenvolverse con posterioridad las acciones de diversa

indole necesarias para ejecutar esta iniciativa de la Comunidad Europea.

El carácter de reglamento - marco del reglamento regulador de los PIM impregnaba su concepción desde un principio, y ha sido reconocido por las instituciones. En cualquier caso, es evidente este carácter por la necesidad de un desarrollo posterior ; ello se deduce claramente tanto de la forma, de las remisiones expresas y del lenguaje jurídico empleado como de la propia naturaleza de los P.I.M. : ya hemos señalado que , en nuestra opinión, los Programas Integrados Mediterráneos se constituyen en un complejo jurídico - financiero - institucional, por lo que es necesario ir construyendo,, desarrollando y completando este complejo con el paso del tiempo para poder llevar a cabo en la práctica los Programas Integrados Mediterráneos .

En esta línea , podemos afirmar que tras el reglamento PIM se sucederán (o al menos se prevé que habrán de adoptarse ) los siguientes actos, normativos o no, posteriores y necesarios para la puesta en marcha y aplicación de los Programas ( 295 ):

A.- Los diversos PIM que Francia, Italia y Grecia presentan a la Comisión antes del fin de 1.986 ( 296 ) para su cofinanciación por la CE ( Art. 5, 1). Para ello,

---

(295).- Hemos de señalar que, aunque no previstas por el Reglamento, una serie de acciones piloto preparatorias de los PIM ( concretamente, la segunda y la tercera ), fueron ya adoptadas con base expresa en el reglamento regulador de los PIM; ver Capítulo II, 2, B.

(296).- Vid. a este respecto, infra, nuestro apartado relativo a los PIM presentados por los distintos Estados, Capítulo V, 2.

los Estados nombran a las autoridades regionales ( u otras ) pertinentes para la elaboración de los Programas (Art. 5, 2). En el interín, los Estados mantienen informada a la Comisión de la marcha preparatoria de los distintos PIM ( Art. 5, 3).

B.- El posible acuerdo común Estado - Comisión sobre la ayuda técnica necesaria para la preparación de los PIM ( Art. 5, 4 ).

C.- El examen de los distintos PIM por la Comisión, donde aplicará los criterios ad hoc establecidos en el art. 6.

D.- La constitución y puesta en marcha del Comité consultivo de los PIM, que conlleva la elaboración del reglamento interior por él mismo, y que examinará, votará y emitirá dictámenes sobre los proyectos de Programas Integrados que la Comisión le presente ( Art. 7).

E.- Las decisiones de aprobación de los PIM, adoptadas por la Comisión y publicadas en el D. O. C. E. (Art. 7, 6) ( 297 ).

F.- El establecimiento, por parte de la Comisión y del BEI, de un sistema de coordinación para asegurar la coherencia de las contribuciones financieras comunitarias, sin que quede especificado el carácter de tal coordinación ( Art. 8 ).

G.- La creación de un Comité de seguimiento para cada PIM ( Art. 9, 1 ), mediante el común acuerdo del

---

(297).- Nos remitimos en este punto a nuestro apartado, infra, relativo a la adopción de los diversos PIM, Capítulo V, 1, B.